Aperçu de la dette et le développement

93-02054/

Le Centre de recherches pour le développement international (CRDI) soutient des travaux et des activités de recherche dans les pays en développement de manière à assurer un développement durable et équitable à l'échelle mondiale.

Les recherches sont menées par des scientifiques affiliés à des institutions, à des entreprises, à des gouvernements ou à des organismes de développement. Des partenaires canadiens y contribuent régulièrement.

Les projets soutenus financièrement ou techniquement par le CRDI privilégient le recours aux ressources locales et s'appuient sur le génie, l'intelligence et le sens de l'innovation des chercheurs des pays en développement.

Le CRDI contribue au renforcement des connaissances et des capacités de recherche des pays en développement pour lutter contre la pauvreté et pour améliorer les conditions de vie et l'environnement des populations affectées.

Le CRDI est dirigé par un Conseil des gouverneurs international. Ses fonds proviennent du gouvernement du Canada.

© Centre de recherches pour le développement international 1992
BP 8500, Ottawa (Ontario), Canada K1G 3H9

CRDI, Ottawa, Ont. CA

Le prix à payer : un aperçu sur la dette et le développement. Ottawa, Ont., CRDI, 1992. 48 p. (Collection Quête d'avenir / CRDI)

/Dette extérieure/, /endettement/, /gestion de la dette/, /relations Nord Sud/, /pays en développement/ — /analyse historique/, /études de cas/, /évaluation/.

UDC: 339.72.053.1 ISBN: 0-88936-665-9

Édition microfiche offerte sur demande.

This publication is also available in English.

Le prix à payer
Un aperçu sur la dette et le développement

Sommaire

Le prix à payer 2

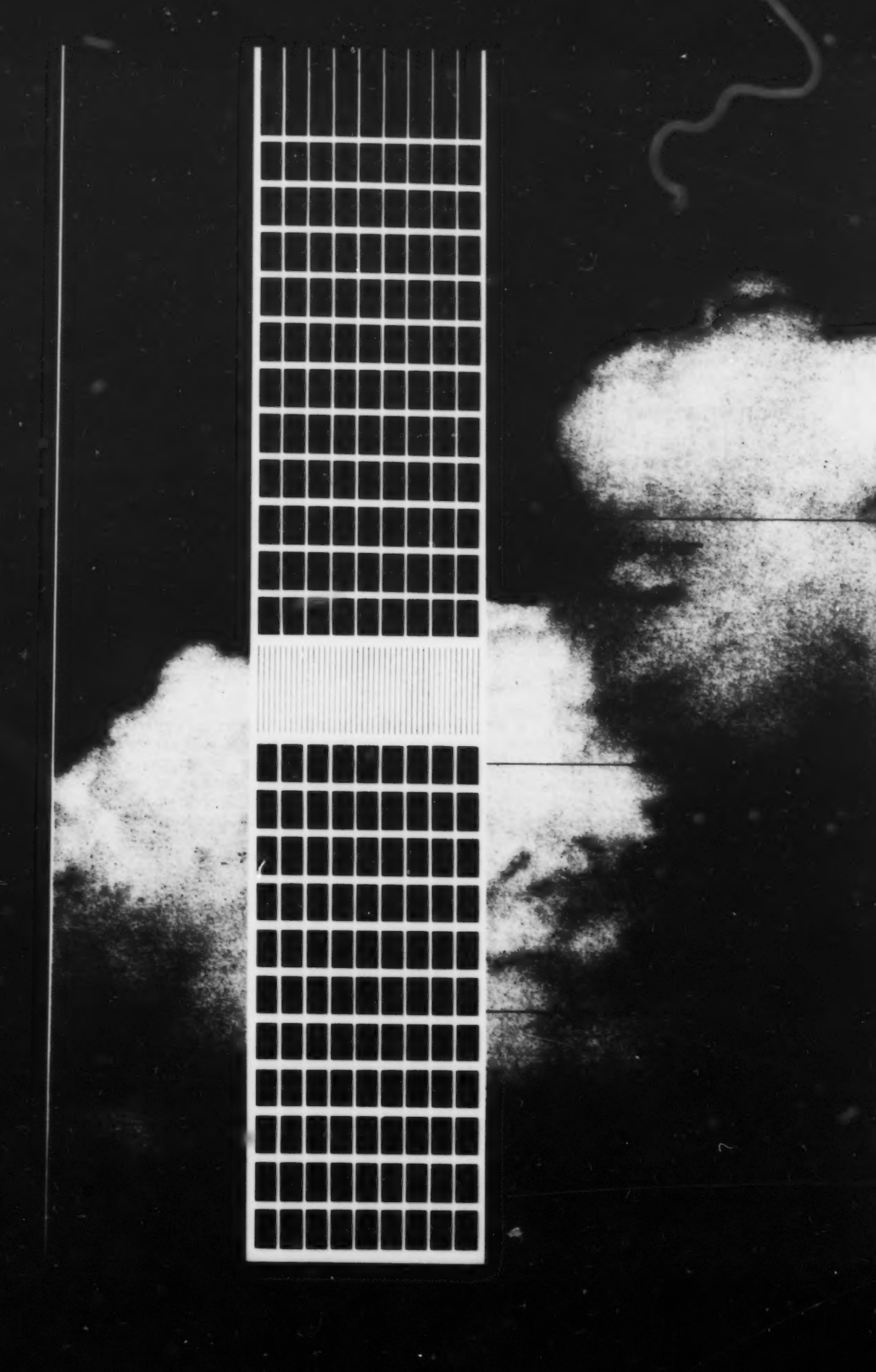
Si les années 1980 sont une « décennie perdue pour le développement », c'est d'abord et avant tout à cause de la crise de la dette qui a élaboré des scénarios catastrophiques: croissance négative à cause d'emprunts répétés, taux d'intérêt absurdes, restructurations multiples, dégradation des termes de l'échange au point de susciter un net transfert de fonds du Sud vers le Nord. Les uns après les autres, les États se sont retrouvés en défaut de paiement.

Les prescriptions du Nord 20

Les pays du Nord ne se sont préoccupés de la situation qu'au moment où leurs propres institutions bancaires ont été touchées par les mauvaises créances. Les solutions du Nord n'ont eu pour objectif que de recouvrer les pertes au prix d'une exacerbation de la situation. Quand les pays développés ont enfin accepté leur part de responsabilité dans le marasme financier du Sud, les premiers signes encourageants sont apparus.

Une leçon, des solutions... 34

L'essentiel de la décennie a été gaspillé en invectives stériles entre le Nord et le Sud. Ce n'est que quand on a donné suite aux appels répétés en faveur d'une aide accrue au développement, de taux d'intérêt plus modérés et de nouvelles méthodes d'emprunt qu'un certain nombre de pays du tiers-monde ont pu renouer avec la croissance. La coopération sous toutes ses formes est nécessaire pour résoudre la crise de la dette et inaugurer un nouvel ordre mondial. Chercheurs et planificateurs du Nord et du Sud n'ont qu'un seul choix: collaborer.



Pleins feux sur le Sud

Dans notre monde contemporain, l'endettement est une réalité aussi inéluctable que la mort et l'impôt. En Occident, peu de gens se passeraient de cartes de crédit, d'emprunts hypothécaires ou de prêts-automobile. Ce qui est vrai des particuliers l'est encore plus des États: la dette nationale est une caractéristique de tous les gouvernements sans exception. Les États-Unis ne sont-ils pas aujourd'hui le pays le plus endetté au monde? Il faut toutefois rappeler que « le virus qui fait éternuer le riche condamne le pauvre à la pneumonie ».

Le présent texte a pour objet d'examiner la nature et l'énormité de la crise de la dette. Bien que certains pays développés, dont le Canada et les États-Unis, aient de gigantesques dettes nationales, nous nous interrogerons ici sur ce qu'on appelle la crise de la dette du tiers-monde. Nous discuterons de solutions possibles et essaierons de voir si elle commence à se résorber. Mais jetons d'abord un coup d'oeil sur ses dimensions et essayons de remonter à la source du problème.

Beaucoup de débiteurs et d'argent mais une poignée de créanciers

On dit souvent que la dette du tiers-monde est associée à un petit nombre de pays fortement endettés (Brésil, Mexique, Philippines). Cette image est surtout attribuable aux médias qui se sont concentrés sur ces pays et sur les problèmes qu'ils ont engendrés dans le système bancaire occidental. Jusqu'à 1989, la Banque mondiale utilisait la notion de pays fortement endettés (PFE) pour désigner un certain nombre de pays à revenus intermédiaires, dont les dettes étaient assez massives pour menacer le système bancaire commercial et la stabilité financière mondiale. On se rend de plus en plus compte que la dette entrave l'essor du tiers-monde et pénalise gravement un grand nombre de pays moins visibles sur la scène internationale.

En 1988, l'économiste Reginald Herbold Green faisait remarquer que, dans le Nord, l'expression « crise de la dette » évoque une menace à la solvabilité des banques commerciales et à la stabilité du système monétaire. « En ces termes, déclare Green, on peut faire valoir que les États de l'Afrique subsaharienne (ASS), même pris collectivement, ne posent pas de problème au système dans la mesure où leur endettement brut à l'égard des banques commerciales n'est que de l'ordre de 25 milliards $... ». Mais, ajoutait-t-il, la crise de la dette a un impact sur

eux. « Les trois quarts environ des 46 États de l'ASS sont soit effectivement, soit pratiquement, confrontés à une crise de la dette extérieure ».

Roy Culpeper, vice-président de l'Institut Nord–Sud, organisme de réflexion basé à Ottawa, estime que « Si le problème de la dette du tiers-monde est si difficile à résoudre, c'est en grande partie parce qu'il touche les pays en développement (PVD) les plus démunis d'Afrique, mais aussi des pays d'Amérique latine plus avancés comme l'Argentine et le Brésil, soit de 65 à 70 pays en tout ». Selon la Banque mondiale, fin 1990, les 109 pays couverts par son Système d'enregistrement de la dette (SED) devaient plus de 1 340 milliards $ US. Dix ans plus tôt, ce montant était de moins de la moitié (environ 579 milliards). Une décennie avant, à 67 milliards, il inquiétait encore moins. D'après John T. Cuddington, professeur d'économie à la Georgetown University, « la dette extérieure consolidée a grossi à un taux annuel composé de 24 % entre 1974 et 1980, avant que ce taux ne ralentisse ». À ce stade-là, même ce ralentissement ne pouvait suffire à freiner son gigantisme. En une seule année, de 1980 à 1981, la dette extérieure consolidée du Mexique est passée de 50,7 milliards $ à 74,9 milliards, une croissance de près de 50 %.

Qui sont les créanciers?

Les tendances de l'emprunt varient d'un continent à l'autre, et même d'un pays à l'autre. L'endettement à l'égard des banques occidentales et d'autres sources privées représentait jusqu'à récemment le problème central de la dette de l'Amérique latine. En 1985, le Brésil devait 79,4 % de son passif de 101 milliards $ à des créanciers privés. Cela est en train de changer, tout en demeurant vrai dans le cas de petits pays d'Amérique latine (République dominicaine et Équateur) ainsi que de quelques autres pays à l'extérieur de cette région.

D'autres pays se sont essentiellement endettés à l'égard de sources bilatérales. Comme on le verra, on enregistre aussi des progrès dans ce domaine. La troisième catégorie d'endettement (la moins « agitée ») concerne les organismes multilatéraux, notamment la Banque mondiale et le Fonds monétaire international (FMI). De telles différences dans la structure de la dette nationale sont tout aussi importantes que les dimensions de celle-ci lorsqu'il s'agit d'élaborer et d'évaluer des solutions à la crise.

L'importance de la dette et sa forte croissance mises à part, il y a d'autres manifestations aussi sérieuses de la crise, notamment les moratoires et les rééchelonnements. Ce sont là, à vrai dire, deux aspects du même problème dans la mesure où le moratoire entraîne quasi inévitablement le rééchelonnement, et que ce dernier doit habituellement empêcher ou corriger le précédent. Selon la description qu'en donne un auteur, le moratoire est ordinairement le premier indice que livre un pays, parfois un signal délibéré, de l'existence d'un problème. Le Club de Paris, qui regroupe des responsables occidentaux des questions financières et des affaires extérieures et se réunit dans la capitale française

pour négocier le rééchelonnement des dettes contractées auprès de gouvernements, a effectué un tel rééchelonnement en 1975. Dix ans plus tard, en 1985, le nombre de ces dettes était passé à 21. Depuis 1983, année où le Mexique annonçait un moratoire qui allait déclencher la crise, le Club a consenti plus de 100 rééchelonnements, soit plus que le double des ententes conclues au cours des 27 années précédentes. Comme le notait une publication de l'Institut Nord-Sud, la diminution même de ce nombre record (21 ententes en 1985) ne reflète nullement un allégement de la crise, mais plutôt « la difficulté croissante que bien des pays ont à satisfaire les exigences de nouveaux rééchelonnements ».

Retards de paiement

Tant la nécessité de rééchelonner que les cas de défaut de paiement montrent les difficultés qu'éprouve le tiers-monde à gérer le service de sa dette. Deux exemples viennent à l'esprit. Fin 1989, plus d'une dizaine de pays accusaient des retards de paiement à la Banque mondiale ou au FMI. Or, selon un axiome bien connu dans les cercles de la finance internationale, même si personne d'autre n'est remboursé, le FMI et la Banque mondiale (comme l'épicier et le propriétaire) récupèrent toujours leur mise. Par conséquent, toute défaillance dans les paiements est symptomatique d'un grand désarroi économique. Un deuxième exemple encore plus précis concerne le Soudan qui a une dette extérieure de plus de 14 milliards $ dont 2 milliards envers des banques commerciales. Aux dernières nouvelles, le Soudan n'avait effectué aucun paiement sur le principal de sa dette commerciale depuis 1980 et n'avait pas versé un sou sur les intérêts depuis 1985.

Une telle situation a des répercussions néfastes sur le crédit d'un PVD et, jointe à d'autres facteurs, elle sert à réduire le flux des capitaux. Cela est particulièrement vrai de l'argent frais des banques commerciales. Roy Culpeper, parlant au nom de l'Institut Nord–Sud, a déclaré en octobre 1989 devant le Comité permanent des Affaires extérieures et du Commerce international (CPAECI) de la Chambre des Communes: « En 1988, le solde net des transferts vers les PVD a atteint un sommet historique de moins 50 milliards $, c'est-à-dire que plus d'argent sortait de ces pays pour le principal et les intérêts qu'il n'entrait de nouveaux capitaux. » S'adressant au Comité à la même occasion, Lloyd Axworthy, critique libéral des finances, déclarait: « Une estimation sommaire montre que, rien que dans l'année courante, nous assisterons à un net flux à rebours de fonds rapatriés au Canada depuis les pays du Sud pour un montant d'environ 1,5 milliard $, soit presque le même montant que l'aide que nous accordons à l'étranger ». De 1984 à 1989, on a été témoin d'un tel renversement des flux, du Sud vers le Nord, même en tenant compte des investissements privés de l'étranger, des prêts commerciaux privés ou des sommes investies par l'aide publique au développement (APD).

L'énormité de la dette apparaît plus nettement si l'on compare l'endettement d'une nation et son produit national brut (PNB) ou quand

interviennent d'autres mesures comme le ratio dette–exportations et le service de la dette. Ce dernier indique le pourcentage des recettes d'exportation qu'un pays doit affecter au principal échu et aux intérêts courus au cours d'une année. Selon la Banque mondiale, la dette extérieure consolidée des quelque 109 pays inscrits au SED représentait environ 14 % du PNB et 142 % des exportations de biens et services en 1970, 28 % du PNB mais seulement 131,1 % des exportations en 1980 et, hélas, 51,7 % et 227,9 % respectivement en 1987. On prévoit que ces chiffres seront de 38,4 % et 176,2 % en 1991. Pour 1987, les chiffres correspondants pour les pays de l'Afrique subsaharienne étaient de 99,8 % et 359,6 %. Même pour 1991, on s'attend à ce que les nombres pour cette région soient de 106,1 % et 340,8 %. Pour ce qui est du ratio dette–exportations en 1991, les chiffres pour l'Afrique varieraient entre moins de 30 % au Botswana à près de 3 000 % en Somalie.

Le ratio du service de la dette établit la relation, durant une année, entre ce qui est à payer et les rentrées. Cela ne diffère pas du budget d'une famille qui doit décider de la portion de ses revenus qu'elle devra consacrer à ses dettes échues et courantes. Pour l'Argentine de 1980, les chiffres indiquaient que les trois quarts des recettes d'exportation serviraient à respecter les échéances.

Une autre manifestation de la crise est visible sur le marché des valeurs à rabais. La valeur à rabais d'une dette du tiers-monde était cotée, durant une bonne partie de 1991, bien en dessous de 50 cents sur le dollar, et à moins de 40 cents selon d'autres estimations. À un moment donné, la dette péruvienne ne valait qu'un maigre cinq cents sur le dollar. Des chutes aussi considérables ont nécessairement des répercussions sur les bilans et stratégies financières des banques prêteuses et sur les pays créanciers en général. Elles sont également un indice de la faiblesse du crédit du pays débiteur et, du fait même, de sa plus faible capacité à attirer de nouveaux capitaux.

Mais surtout, la crise perdure davantage qu'on ne l'avait cru à l'origine. On avait espéré, au début, qu'un savant mélange de patience, de sacrifices et de chance permettrait de contrôler la situation. En 1983, la Banque mondiale continuait d'affirmer qu'il n'y avait pas de « crise généralisée de la dette » et qu'il y aurait moyen de surmonter les « difficultés temporaires » partagées par les PVD et les banques commerciales si les gouvernements occidentaux consacraient moins d'énergie à combattre l'inflation et davantage à stimuler la croissance économique. En 1987, John Reed, président de Citicorp, géant de l'industrie bancaire américaine, déclarait pourtant que « ... le problème de la dette nous accompagnera durant les années 1990. Nous ne voyons aucun indice dans l'économie mondiale qui permettrait à ces pays [endettés] de se sortir de cette situation... L'économie mondiale est moins solvable aujourd'hui qu'en 1982 ». Pour certains des grands pays débiteurs d'Amérique latine, quelques signes positifs, même encore ténus, sont apparus au cours des derniers mois. Toutefois, pour beaucoup d'autres, notamment ceux d'Afrique subsaharienne, la situation demeure sombre.

Les débuts de la crise

Comment cette crise a-t-elle commencé? L'histoire semble vraiment se répéter. D'autres crises ont précédé celle que nous connaissons présentement, touchant parfois les meme pays. Dans un ouvrage publié en 1984, Darrell Delamaide, journaliste financier à Paris, affirmait que « les grands moments de l'histoire de l'endettement de l'Amérique latine n'ont rien pour nous rassurer. » L'auteur rappellait alors que la Grande Dépression des années 1930 avait obligé certains pays à dénoncer les conditions de leur dette. En outre, ajoutait-t-il, ils ont commencé à emprunter et à cesser de payer dès leur indépendance dans les années 1820. ...En 1827, tous les États d'Amérique latine qui avaient des obligations souscrites à Londres, pour plus de 20 millions £, étaient en cessation de paiement. Et les rééchelonnements successifs, appelés « conversions » au 19e siècle, n'ont pas permis d'améliorer les choses. »

« Mais, précise Delamaide, il faut reconnaître que ces nouveaux États étaient en bonne compagnie. L'ancienne puissance coloniale, l'Espagne, avait donné le ton avec son moratoire de 1823. Le Portugal, l'Autriche et la Russie ont tous laissé les investisseurs britanniques dans le pétrin. » Le défaut de paiement des États-Unis dans les années 1840 avait tellement entaché la réputation financière du pays que le Baron James de Rotschild, membre d'une dynastie bancaire qui a marqué l'histoire européenne pendant deux siècles, avait déclaré à l' envoyé présidentiel américain Duff Green: « Vous pouvez expliquer à votre gouvernement que vous avez rencontré l'homme qui dirige les finances de l'Europe et qu'il vous a dit que, désormais, vous ne pourrez plus emprunter un seul dollar. »

Au 20e siècle, rappelle Delamaide, des défauts de paiement en série et l'effondrement des banques centrales en Autriche, à Danzig (alors ville allemande libre, aujourd'hui Gdansk, en Pologne), en Hongrie, en Yougoslavie et ailleurs, et de 10 000 banques commerciales rien qu'aux États-Unis, « ont eu pour effets, selon beaucoup d'historiens, qu'une vilaine récession a dégénéré pour devenir la Grande Dépression ». Même les Français et les Britanniques ont suspendu leurs paiements sur les emprunts de guerre aux États-Unis au début des années 1930.

En 1985, les professeurs d'économie Barry Eichengreen et Richard Portes, spécialistes de la dette et de la Grande Dépression, déclaraient que les faiblesses du système financier international des années 1920, qui ont semé les germes de la crise des années 1930, sont comparables à la situation qui a prévalu durant les années 1970, décennie que la plupart des analyses considèrent comme la période d'incubation de la crise actuelle. Selon Eichengreen et Portes, « les années 1920 ont été caractérisées par trois séries d'événements qui ont rendu le système financier international plus sensible aux chocs déstabilisateurs: fluctuations dans les marchés internationaux des changes, modification institutionnelle rapide du système bancaire et changements dramatiques dans le volume et l'orientation des prêts internationaux ».

Échanger ou racheter ses dettes?

Dans les milieux financiers, on admet maintenant que le rééchelonnement de la dette ne fait rien d'autre que remettre au lendemain le problème du remboursement. Essentiellement, cela équivaut à léguer ses obligations aux prochaines générations. Pourtant, dans certains cas, des échanges de dette peuvent contribuer à alléger le fardeau d'un pays. Ces échanges se présentent sous trois formes: dette-contre-dette, dette-contre-avoirs, et ce qu'on appelle dette-contre-travail.

Dans le premier cas, où seul change le créancier qui finira par percevoir les paiements, cela n'influe ni sur la portée ni sur la nature de l'endettement. Il s'agit de transactions entre banquiers qui échangent des titres, notamment pour des raisons de pure commodité administrative. Un tel échange permet à telle banque de consolider ses avoirs dans un ou deux pays seulement, tout en permettant à telle autre d'éviter l'inconvénient de se retrouver avec tous ses oeufs dans le même panier; ou, tout simplement, il permet à une banque de se retirer des pays pour lesquels elle ne possède pas d'expertise et où ses espoirs sont minces.

La croissance d'un tel « marché secondaire » a conduit à d'autres solutions. Ce marché attribue une cote à la dette d'un pays donné en fonction des chances de remboursement. Les nouvelles solutions incluent les échanges de dettes contre avoirs. Cela se produit lorsqu'une banque, par exemple, vend à un investisseur potentiel, à une valeur d'escompte, les droits qu'elle possède sur une dette. Pour sa part, l'investisseur perçoit la dette, ordinairement auprès de la banque centrale, sans doute à sa valeur nominale ou un peu moins, mais en devises locales et à la condition d'investir la somme intégrale dans une entreprise locale convenue.

Certains ont vanté les avantages de tels marchés, d'autres les ont décriés. Or, ces marchés sont censés être avantageux à la fois pour les créanciers bancaires, pour les pays débiteurs et pour les investisseurs. Les banques profitent du fait d'avoir été remboursées, quel que soit le rabais consenti, sur des créances douteuses; le pays débiteur peut bénéficier d'une reprise des investissements ainsi que d'une possible réduction de sa dette et, par conséquent, d'une bonification de sa cote de crédit. Autre avantage pour le pays débiteur, il n'a pas à garantir de rendement à l'investisseur. Si le placement s'avère profitable, tant mieux (alors que, dans le cas d'un prêteur, tant le principal que l'intérêt échu sont remboursables sans égard au succès du projet). Les investisseurs, pour leur part, obtiennent un rabais et des devises locales à un taux favorable pour faire leurs placements.

En pratique, pourtant, le système s'est avéré moins intéressant qu'on ne l'aurait cru. Certaines banques sont découragées par les lenteurs administratives et par l'ambiguïté ou le manque de clarté des règlements dans leur propre pays ou dans le pays débiteur. D'autres ont choisi de se tenir à l'écart de tous projets de réduction de dettes et d'attendre en coulisse de manière à profiter, le moment venu, de l'amélioration possible de la confiance acquise par les pays concernés, résultat d'une importante opération d'échange ou de réduction de dettes. Du point de vue des investisseurs et des banques, l'idée d'éliminer les intermédiaires et de prendre directement possession des avoirs plaît, mais le manque d'occasions de placement pose de grandes difficultés. Pour leur part, les pays débiteurs ont buté contre un certain nombre de problèmes dont la reprise de l'inflation consécutive au gonflement de la masse monétaire nécessaire au rachat des dettes, et l'opposition politique liée à la perte d'autonomie des entités économiques et sociales locales. De plus, le tableau idyllique de la reprise des investissements se transforme parfois en un mirage dans la mesure où les investisseurs se contentent souvent de s'engager dans des activités qu'ils auraient entreprises de toute façon, même sans les incitatifs consentis par l'État pour la conclusion d'une entente.

Il n'est donc pas surprenant d'apprendre que les échanges dette-contre-avoirs n'ont réussi à liquider qu'une proportion insignifiante de la dette du tiers-monde, soit un pour cent. Ceci dit, pour certains pays, les sommes en jeu étaient considérables. Qu'on prenne simplement le cas de la Bolivie qui, ce faisant, réduisait de moitié sa dette à l'égard des banques commerciales. C'est par le même procédé que le Chili a réduit sa dette totale d'environ 30 %. D'autre part, une initiative majeure de la part du Mexique pour encourager ses créanciers à accepter des bons de sortie n'est parvenu à susciter pour toute réaction qu'une réduction de 1 % seulement.

Même si d'un point de vue macro-économique, les échanges de dettes n'ont guère connus de retentissement, certains projets précis dettes-contre-travail ont réussi à provoquer un mouvement au sein de la communauté internationale. Plusieurs banques ont ainsi pu faire don de leurs dettes à l'UNICEF qui les a par la suite troquées contre des devises locales, utilisant l'argent pour des projets qui profitent aux enfants et aux familles. En mars 1991, l'UNICEF avait reçu de six importantes banques commerciales des dons de plus de 20 millions $ sur la dette soudanaise, montants qui ont ensuite été radiés en échange de livres locales pour une valeur de 2 millions $US. Cette somme est actuellement consacrée à l'approvisionnement en eau et à l'amélioration de l'hygiène publique de collectivités démunies du pays. En mai 1991, le gouvernement des Pays-Bas ainsi qu'une ONG, le Comité national néerlandais pour l'UNICEF, ont annoncé des contributions de 6,25 millions $US convertis par la suite en devises locales pour une valeur d'environ 13 millions $US et utilisés dans des projets en Équateur, au Honduras et en Jamaïque.

L'UNICEF estime que son initiative d'allégement de la dette en faveur des enfants (DRFC) [Debt Relief for Children] a profité à plus de 100 000 personnes dans le tiers-monde. Lors d'une récente interview, James P. Grant, directeur exécutif de l'UNICEF, a déclaré que les échanges de dettes effectués par son organisme « ont été insignifiants jusqu'à présent en termes d'allégement de la dette; ils ont cependant permis de générer des millions et des millions en projets, ce qui représente un développement très positif ».

Certains des projets de l'UNICEF portent sur le reboisement et, par voie de conséquence, sur la protection de l'environnement. Le premier échange connu de « dettes-contre-développement », selon Stephany Griffith-Jones et David Wainman, a permis de contribuer au financement d'un projet de conservation de 25 000 arpents d'habitats divers dans la jungle du Costa Rica. La conversion de la dette à des fins de conservation a également été mise à l'essai en Bolivie, en Équateur et aux Philippines. On ne doit pourtant recourir à cet outil qu'avec diplomatie: le Brésil, parmi tant d'autres, a dénoncé les intrusions étrangères en ce qui concerne les droits et les responsabilités environnementales du pays.

Alan Patterson, conseiller en planification de l'environnement, a signalé que de tels échanges « réussissaient à sensibiliser la population à l'environnement, à renforcer le rôle des ONG et à protéger la biodiversité. Toutefois, fait-il remarquer, ils n'arrivent pas à dégager des sommes importantes ».

Les rachats de dettes, pour leur part, sont fort semblables aux échanges de dettes. Des gouvernements débiteurs rachètent leurs propres dettes à des taux qui se rapprochent de leur valeur courante au rabais. Des bons de sortie permettent à un créancier d'échanger la dette contre des obligations de l'État. Ces nouveaux titres offrent davantage de sécurité au créancier et représentent, en fait, un engagement à verser la somme au porteur à une date ultérieure, et ordinairement à un taux d'intérêt plus faible.

En 1969, pour une série de raisons bien différentes, l'ancien Premier ministre canadien Lester B. Pearson, alors membre de la Commission d'étude du développement international, avait prédit qu'une crise de la dette se produirait dans les dix ans à moins que l'on opère un accroissement d'au moins 8 % dans les transferts bruts de capitaux vers les PVD ou qu'on offre à ces pays une assistance plus considérable, à de meilleures conditions.

La « Commission Pearson » avait examiné le problème pour voir si le coût du service de la dette excédait les nouvelles rentrées de capitaux. Ses membres avaient avancé un scénario qui préfigurait ce qui devait arriver. D'ici à 1977, disaient-ils, le service de la dette atteindra le même niveau que les nouveaux emprunts en Asie du Sud et au Moyen-Orient et il le dépasserait dans toutes les autres régions en développement. Selon eux, une solution à la crise qui en résulterait consisterait à augmenter de 8 % par an le niveau des emprunts (c'est-à-dire légèrement au-dessus du niveau des années 1960). Une autre solution serait d'accorder des termes plus généreux, étant donné que « le problème actuel de la dette s'explique en partie du fait que les conditions des emprunts passés étaient plus difficiles ».

« Effet domino »

Tout n'était qu'une question de temps, estime Morris Miller. Nul n'aurait dû être surpris lorsque le vendredi 13 août 1982, le ministre mexicain des Finances Silva Herzog s'est soudainement pointé à Washington pour engager des pourparlers avec le Secrétaire au Trésor de l'époque, Donald T. Regan, ainsi qu'avec le tout puissant président de la Réserve fédérale des États-Unis, Paul Volcker et le directeur-général du FMI, Jacques de Larousière. Son message était simple, poignant et direct. Le Mexique était « fauché ». Il lui serait impossible de verser aux banques les paiements de 10 milliards $ venant à échéance quelques mois plus tard. Herzog avait alors demandé et obtenu pour son pays un moratoire de trois mois ainsi que des milliards en nouveaux crédits. La date qui inaugure officiellement la crise de la dette est celle du 20 août 1982, soit une semaine plus tard, lorsque la suspension par le Mexique de ses paiements aux banques est annoncée dans les formes, donnant le frisson à toutes les institutions financières internationales. Le malaise qui régnait dans l'économie mondiale allait déclencher une succession d'événements, un pays après l'autre annonçant un moratoire ou obtenant un rééchelonnement.

Depuis, les analystes ont cherché à imputer des responsabilités aux milieux bancaires, politiques et universitaires. Pourquoi? Qui blâmer? Les gouvernements des PVD et leurs emprunts exorbitants, les banques occidentales qui ont prêté sans réfléchir, ou les deux. Certains observateurs ont alors montré du doigt le système économique international et les inégalités Nord–Sud.

Les professeurs d'économie Rudiger Dornbusch et Stanley Fischer, du MIT, résument ainsi la situation: « Des politiques

imprudentes d'emprunt dans les pays débiteurs et des décisions de crédit peu judicieuses de la part des banques commerciales ont coïncidé avec une situation macro-économique mondiale extraordinairement défavorable, de sorte que la vulnérabilité des débiteurs et des créanciers a été mise à jour. »

L'impact des pétrodollars

Les PVD non-producteurs de pétrole commençaient tout juste à sentir les effets du « premier choc pétrolier » (1973–74), et les banquiers occidentaux s'affairaient à trouver des clients pour placer cette manne. Or, ces banquiers tenaient absolument à accorder des prêts « à garantie souveraine » aux gouvernements des pays du Sud. Ces prêts aux gouvernements permettaient aux banques d'étendre et de diversifier leur portefeuille par une présence internationale accrue en plaçant leurs pétrodollars excédentaires en toute quiétude, puisque les États, contrairement aux entreprises ou aux particuliers, ne peuvent pas déclarer faillite. Quant aux gouvernements emprunteurs, ils ne pouvaient qu'être attirés par les conditions allégées des transactions. Les raisons qui expliquent cette préférence étaient tantôt nobles (la chance pour ces pays d'exercer des choix et de gérer ses propres projets), ou tantôt crapuleuses (l'occasion de prélever, de manière illicite, un pourcentage des flux financiers pour se constituer des trésors personnels en poussant parfois l'audace jusqu'à faire les dépôts dans les mêmes institutions qui accordaient les prêts).

Les années 1970 ont été caractérisées à la fois par des modifications institutionnelles rapides dans le système bancaire et par des changements dramatiques dans le volume et l'orientation des prêts internationaux qui, comme nous l'avons mentionné, étaient deux des trois éléments constitutifs d'un scénario d'avant-crise. L'accroissement des prêts accordés par les banques commerciales durant ces années-là a été tellement énorme que les crédits ont tôt fait de rattraper les mouvements officiels de capitaux. Ainsi, à un moment donné, la moitié de la dette des 17 pays fortement endettés (PFE) (soit, globalement, le tiers de la dette du tiers-monde) était détenue par des banques commerciales. Leur part de la dette extérieure du Chili passait ainsi de 19 % en 1974 à 80 % en 1981. Les prêts en eurodollars aux pays du tiers-monde vont, quant à eux, de 4 milliards $ en 1973 à 50 milliards en 1980.

Le marché des eurodollars, représenté par les dépôts en dollars américains dans des banques à l'extérieur des États-Unis, avait pris de plus en plus d'importance au cours des dernières décennies à cause d'un certain nombre de facteurs. Par exemple, les restrictions sur les devises aux États-Unis et dans d'autres pays ne s'appliquaient pas aux eurodollars. En outre, ce marché était considéré comme une excellente voie de transit pour le produit des excédents commerciaux des pays de l'OPEP. Cette augmentation des prêts en eurodollars a donc contribué, pas moins que le premier choc pétrolier, à faire exploser la dette du tiers-monde et, par conséquent, à semer les germes de la crise.

Ces divers développements ont eu des répercussions majeures sur la nature et les dimensions de la dette. Les prêts commerciaux sont ordinairement remboursables selon des calendriers plus serrés et à des taux d'intérêt plus élevés. Avec des taux de ce genre, et compte tenu du « tour de passe-passe » des intérêts composés, la dette a rapidement pris de l'expansion. Pour citer Roy Culpeper, « Toutes les dettes ne sont pas créées égales: un prêt de un million qu'accorde un organisme d'aide internationale va sans doute être moins problématique qu'un prêt de un million d'une banque commerciale. Dans le premier cas, en effet, les taux d'intérêt sont en dessous de ce qui a cours sur le marché (nuls dans certains cas) et la durée des remboursements est parfois même étalée sur 50 ans, alors que, dans le second, les prêts des banques commerciales sont presque toujours conformes aux taux du marché et viennent à maturité dans les 5 à 10 ans ».

Des taux qui grimpent

Les dispositions sur les taux d'intérêt variables ont également pesé dans la balance. Le scénario suivant peut servir à illustrer l'impasse dans laquelle se sont retrouvés bien des pays du tiers-monde. Prenons par exemple un prêt accordé à de faibles taux d'intérêt en période de forte inflation; la conjugaison des deux facteurs peut se traduire par « un taux d'intérêt réel négatif » (autrement dit, lorsque le prêt est enfin remboursé, la hausse des prix est telle que la somme, même avec les intérêts ajoutés, représente une valeur moindre qu'au moment de l'emprunt). Mais voilà qu'interviennent entre-temps deux événements: l'inflation tombe et les taux d'intérêt augmentent. Ainsi, un prêt accordé à des conditions favorables finit par être remboursé selon des termes fort onéreux. Le rapport sur la crise de la dette publié par le Comité permanent des Affaires extérieures et du Commerce international de la Chambre des Communes contenait des exemples de prêts de 7 % en 1977 dont les frais de service en 1980–1981 représentaient un intérêt de 20 %. Culpeper affirmait devant le Comité: « S'il n'y avait pas eu la montée phénoménale des taux d'intérêt en 1980–1981, je crois qu'on n'aurait pas eu de crise de la dette, du moins pas de l'importance que nous avons connue. »

Le Comité a également fait état des grosses fluctuations dans la valeur des devises, notamment au Japon où le taux est passé de 270 à 120 yens pour un dollar.

Tout comme les fluctuations des taux d'intérêt et de l'inflation, des modifications dans la valeur de la devise de dénomination d'un emprunt peuvent avoir un impact significatif sur la somme qui, en fin du compte, aura été remboursée. Les prêts de ce genre sont presque toujours remboursés en devises « fortes » et presque jamais dans la devise du pays du tiers-monde emprunteur. Bien entendu, les effets, avantageux ou désastreux, d'une telle fluctuation pour le pays débiteur dépendent non seulement de la devise de dénomination, mais aussi de certains autres

facteurs comme la valeur des devises exigées par un pays en paiement de ses principales exportations.

Vient ensuite le « deuxième choc pétrolier », celui de 1979–1980. Si les effets du premier ont pu être allégés par un afflux de pétrodollars, un certain nombre de facteurs conspirent malheureusement pour faire en sorte que les contrecoups du deuxième ne soient plus mitigés par quoi que ce soit. Parmi ces facteurs, on note une demande accrue de liquidités de la part de gouvernements aux prises avec des déficits (c'est le cas du gouvernement américain) et la chasse aux crédits et aux investissements privés dans les pays développés. Les banques, pour leur part, avaient réussi à diversifier leurs portefeuilles de placements et s'étaient faites une meilleure idée de la capacité des PVD à rembourser leurs dettes. Par ailleurs, les pays exportateurs de pétrole disposaient d'excédents plus importants que durant la première flambée des prix. Enfin, pour compliquer davantage la situation, de nombreux pays en développement étaient confrontés à un nouveau phénomène: la chute dramatique et constante des prix de leurs principaux produits d'exportation. Cette « dévaluation » des exportations des PVD a coïncidé avec une « appréciation » du prix du pétrole et des autres produits d'importation. C'est là un parfait exemple de ce que les économistes appellent la détérioration des termes de l'échange. William Cline, auteur et professeur d'économie, signale que pour la seule période de 1981–1982, « la détérioration des termes de l'échange s'est traduite par des pertes totales, pour les PVD non pétroliers, estimées à 79 milliards $ ».

Pourtant, malgré de tels problèmes, plusieurs économies asiatiques se sont raffermies au cours de la décennie 1980. Les excellentes performances des deux géants que sont la Chine et l'Inde a permis au continent de croître plus rapidement que les pays développés. Plusieurs facteurs ont joué, y compris la mise en place de solides politiques économiques. En revanche, Bulow et Rugoff font remarquer que « la baisse de croissance des pays fortement endettés s'est produite pour l'essentiel de 1980 à 1983, avant qu'ils ne soient forcés de rembourser leurs dettes à plein régime ».

Croissance insuffisante

Certains observateurs font valoir que la crise est le simple résultat d'un problème de croissance. Si les PVD étaient parvenus à un niveau adéquat de croissance, ils n'auraient pas été acculés à suspendre les paiements de leurs dettes. Les professeurs Jeremy Bulow de l'Université Stanford et Kenneth Rogoff de l'Université de Californie à Berkeley déclarent qu' « ... il serait plus utile d'envisager le problème de la dette comme un symptôme de croissance insuffisante que comme une cause première de celle-ci ».

Angel Gurria Trevino, principal négociateur mexicain de la dette étrangère, croit que si son pays avait corrigé sa trajectoire lorsque le prix international du pétrole avait chuté à la mi-1981, « La crise de la dette, telle qu'elle a surgi en 1982, aurait pu, dans une certaine

mesure, être évitée ». Que l'on accepte ou non ce point de vue, il ne fait aucun doute que la dette du tiers-monde est reliée à la croissance mondiale et au développement des pays et des peuples du Sud. Cette relation n'est pas causale et rectiligne. Elle est plutôt l'effet d'un cercle vicieux où le service de la dette étouffe la croissance économique qui, elle-même, empêche le service de la dette.

Tous dans le même bain!

Dès le début, la crise semblait ne pas devoir épargner le Nord comme en témoigne la panique des milieux bancaires et gouvernementaux en Occident. Selon D. Delamaide, journaliste financier à Paris déjà cité, « ... la déclaration mexicaine vient de faire crever l'abcès de la crise monétaire et financière qui couve depuis plus d'une décennie. Elle a également permis au grand public de comprendre, sans doute pour la première fois, la fragilité de la finance mondiale. Delamaide rappelle que, en une seule journée, le lundi suivant la déclaration mexicaine, les clients de la *Hartford Federal Savings and Loan* des États-Unis ont retiré pour 3 millions $ d'épargnes, soit plus que le total des retraits pour un mois complet à n'importe quel moment en 1981 ». La Hartford a été par la suite obligée de fusionner avec une autre banque.

La panique s'est répandue comme une traînée de poudre: des foyers de simples citoyens aux conseils d'administration, et jusqu'aux officines ministérielles. Un auteur va même jusqu'à imputer à la crise la chute du gouvernement de Bonn, en Allemagne de l'Ouest.

Les banques et les gouvernements du Nord ont évidemment pu trouver des moyens pour amortir certains des aspects de la crise. D'autres joueurs, dont les maisons d'investissements, ont su tirer profit des reprises de dettes à rabais offerts sur le marché libre. Les banques, d'abord réticentes, ont fini par accepter ce type de rabais et ont emboîté le pas à la Citibank pour se constituer des réserves en cas de mauvaises créances. Aujourd'hui, ces provisions couvrent de 50 % à 100 % de la dette du tiers-monde. Dans le cas des banques canadiennes, le chiffre tourne autour des 70 %, depuis un an ou deux.

Aussi rassurantes que ces réserves puissent paraître aux actionnaires et aux épargnants, la constitution des provisions n'est pas sans avoir des répercussions sur le contribuable. Culpeper évaluait, fin 1989, que les réserves des banques canadiennes avaient privé le Trésor canadien de rentrées fiscales de l'ordre de 3 milliards $, « ce qui n'est pas une mince affaire en regard du déficit fédéral d'environ 29 milliards $ ». Culpeper insiste sur le fait que de telles réserves, « ne réduisent pas d'un cent la somme que le débiteur doit légalement rembourser ». Ainsi, les banques profitent du soulagement fiscal et de la sécurité psychologique que leur apportent ces réserves, tandis que les pays débiteurs demeurent liés par l'obligation de rembourser intégralement tout montant échu.

Des emplois perdus

Les chiffres disponibles ne permettent pas de mesurer avec précision les effets de la crise sur l'emploi ou sur les exportations des pays du Nord. On admet toutefois qu'ils sont significatifs. Selon le rapport du Comité permanent des Communes canadiennes, les États-Unis auraient perdu pour 15 milliards $ d'exportations vers l'Amérique latine entre 1980 et 1986. Le Comité affirme que cet état de chose est attribuable à la compression des importations dans cette région, conséquence des flux financiers négatifs. A Washington, l'*Overseas Development Council*, organisme de réflexion sur les relations entre les États-Unis et le tiers-monde, soutient dans une étude que les États-Unis ont perdu 860 000 emplois du fait de la seule réduction des exportations vers l'Amérique latine en 1987. La perte s'élève à 1,8 million d'emplois si l'on tient compte des exportations vers tous les PVD. On précise que plus de la moitié des pertes sont directement attribuables à la crise. Une publication de l'ONU soutient pour sa part que « de 2 à 3 millions d'emplois auraient été perdus en Europe occidentale du fait de la réduction des échanges commerciaux avec le tiers-monde ». L'Institut Nord–Sud calcule que le Canada a perdu au moins 1,6 milliard $ en exportations vers les Antilles et l'Amérique latine.

Drogues et environnement

La même publication de l'ONU traite du trafic des stupéfiants et de la dégradation de l'environnement comme de problèmes exacerbés par les « pressions économiques associées à la dette ». Ainsi, selon l'ONU, « les citoyens et les mairies de plusieurs villes américaines en bordure de la frontière mexicaine commencent à s'inquiéter des risques d'incidents environnementaux et des déchets produits par les usines créées par le Mexique en vue de mousser ses exportations vers les États-Unis ». Les nécessités économiques pourraient déboucher sur le déboisement des forêts ou la dégradation des sols. Certains gouvernements du tiers-monde ne répriment que mollement le trafic des stupéfiants qui représente leur secteur d'exportation le plus prometteur quand le commerce international est en crise.

La publication de l'ONU rappelle que les problèmes environnementaux ne connaissent pas de frontières et que « Dans une folle ruée ... on abat les forêts tropicales humides pour faire place aux pâturages, fabriquer des meubles, etc., afin d'exporter à tout prix. La destruction de la forêt tropicale est l'une des principales causes de l'effet de serre qui affecte tous les habitants de la planète, et pas seulement ceux des pays qui déboisent. » Ou encore, pour citer le poète antillais Martin Carter, « *All are involved/All are consumed.* » [On est tous sacrificateurs/On est tous sacrifiés]

En 1990, Allan Patterson, conseiller en planification environnementale et analyste des politiques américaines, écrivait qu' « Il n'y a pas l'ombre d'un doute que la crise de la dette a eu un impact sévère sur

l'environnement des PVD. Il insiste pourtant sur le fait que le remboursement de la dette... n'est absolument pas le seul responsable de la dégradation de l'environnement ». On peut faire valoir que le problème relève davantage des priorités d'un gouvernement, mais alors ne faut-il pas ajouter également que la dette est souvent un puissant déterminant des priorités des États?

Le développement en marche arrière

Peu importe les impacts de la crise sur les pays du Nord, c'est surtout au Sud que les souffrances ont été ressenties. Bien des pays ont connu un développement « en marche arrière » à cause de crises économiques déclenchées essentiellement par la dette. Certains analystes détectent, hélas, un certain désintéressement de la part des pays développés depuis que les banques ont pu éviter l'effondrement du système financier international. Cuddington fait judicieusement remarquer: « Alors même que la vulnérabilité des banques commerciales s'atténue, le nombre des PVD qui éprouvent des difficultés de service de la dette va en augmentant ».

D'autres problèmes accompagnent le service de la dette et les flux négatifs de capitaux. Certains pays comme la Corée, ont réussi à circonvenir les effets de la dette en augmentant leurs exportations alors que d'autres n'ont eu d'autre choix que de réduire leurs achats et mettre un frein aux importations. Toute mesure de ce genre entraîne un ralentissement de la production (du fait que le tiers-monde dépend des importations pour les équipements, les intrants industriels, les engrais, etc.), une réduction des investissements à cause de l'affaiblissement de l'économie, et une baisse de la consommation par suite de l'affaissement du pouvoir d'achat réel et des pertes d'emploi. Souvent, un cercle vicieux s'amorce dont il est difficile de sortir.

Morris Miller signale qu'au cours de la période 1975–1985, les revenus moyens par habitant ont chuté chaque année d'environ 3 % en Afrique subsaharienne et d'environ 1,3 % dans les pays fortement endettés. Les chiffres sur dix ans « sont de 25 % pour les Africains et de 10 % pour les Latino-Américains ». L'impact de la crise sur la croissance du PIB par habitant pour la Bolivie, le Nigéria, la Zambie et le Venezuela est plus important qu'il ne l'avait été pour l'Allemagne, les États-Unis ou la France durant la Grande Dépression. Les investissements privés et, plus généralement, le développement des pays débiteurs du tiers-monde s'est considérablement ralenti durant les années 1970 et 1980. Dans le cas des pays fortement endettés, le déclin était d'environ 40 % entre 1982 et 1985, déclare Miller. Selon les chiffres de la Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC), la production par habitant a connu une croissance de 32,9 % de 1970 à 1981 et une chute de 3,3 % de 1982 à 1987.

Les propos d'Albert Fishlow résument assez bien l'impact de la crise sur les possibilités de développement du tiers-monde: « Le moment est venu de se rendre compte que la crise de la dette s'est

métamorphosée en un problème de développement. Les pays africains et latino-américains accablés de dette accusent une stagnation de plus en plus marquée ». Pour décrire la situation, on pourrait également évoquer le titre du livre de l'ancien Premier ministre de la Jamaïque, Michael Manley, *Going up the down Escalator* [À Contre-courant sur l'escalier mécanique].

Comme conséquence naturelle de ces développements, le fossé s'élargit entre le Nord et le Sud. Selon Miller, « L'écart des revenus entre pays riches et pauvres augmente sans cesse depuis un quart de siècle, mais la polarisation s'est nettement accélérée depuis 1980. »

Cela est généralement confirmé dans le Rapport sur le développement dans le monde, édition de 1991, publié par la Banque mondiale. On y note toutefois deux faits importants. D'une part certains pays en développement d'Asie ont été épargnés; depuis la Seconde Guerre mondiale, certains d'entre eux ont comblé le fossé qui les séparaient des pays industrialisés et, au cours des années 1980, l'ensemble du continent s'est rapproché des pays riches. D'autre part, l'écart s'est réduit entre le Nord et le Sud si l'on considère certains indices comme la mortalité infantile et l'espérance de vie. Ces gains, obtenus de haute lutte et qui semblaient irréversibles, paraissent maintenant menacés.

La dimension humaine

Tout comme certains pays souffrent plus que d'autres, certaines couches de la population d'un pays sont nettement plus vulnérables que d'autres. La crise de la dette a une signification particulière pour ceux qui vivent dans une pauvreté absolue et ne peuvent se nourrir adéquatement. La Banque mondiale estime que le nombre de personnes vivant dans une « misère absolue » pourrait atteindre un milliard au cours de la présente décennie et représenter un jour le quart de l'humanité. La proportion de la population africaine qui subsiste dans une misère absolue varie entre la moitié et les trois quarts du total. Au Soudan, quelque 85 % de la population vit déjà dans la « misère absolue ».

Obligés de consacrer une proportion croissante de leur budget au remboursement de la dette, les gouvernements ont sabré dans les autres postes budgétaires. Le débat pour savoir si les dépenses des gouvernements au chapitre des services sociaux ont souffert de façon disproportionnée se poursuit. Il ne fait pas de doute, cependant, qu'elles ont été frappées de plein fouet.

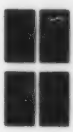
Selon l'annuaire 1991 de l'UNESCO, les dépenses *per capita* en éducation pour l'Afrique subsaharienne ont chuté de moitié, de 33 $ en 1980 à 15 $ en 1989. Dans les Antilles, les dépenses ont été réduites de 90 $ à 87 $ durant la même période. En Afrique subsaharienne, la fréquentation des écoles est tombée de 80 % à 70 %. Évidemment, ces réductions ne peuvent être imputées uniquement à la crise de la dette même si les pressions économiques exercées pour le remboursement et l'absence de crédits est un des facteurs en cause. Quand les budgets des gouvernements sont réduits, les miséreux ne peuvent se tourner vers le

secteur privé. Personnes âgées, handicapés et chômeurs sont les plus durement atteints. Les femmes sont doublement touchées dans leur intégrité et dans les efforts et la protection qu'elles offrent à leurs enfants. Les femmes travaillent plus fort à la maison et à l'extérieur; elles gagnent moins et souffrent physiquement et émotionnellement; elles voient leurs propres chances et celles de leurs enfants s'évaporer au fil de la crise. L'UNESCO ajoute que « Si rien n'est fait pour amortir les coups portés au niveau de vie des plus pauvres et des plus vulnérables de la société, surtout les femmes, ces groupes souffriront massivement des effets désastreux des politiques de lutte contre la crise. »

Il reste à établir dans quelle mesure ces drames humains peuvent être directement imputés à la dette. Manifestement, un ensemble de facteurs sont aussi responsables: sécheresse et guerre, politiques inadéquates et difficultés générales associées au sous-développement. Ceci dit, leurs répercussions semblent être exacerbées, sinon causées, par la crise de la dette.

L'un des indicateurs les plus révélateurs du marasme demeure la mortalité infantile: après des décennies de progrès encourageants, tout stagne à nouveau. En fait, dans certains pays écrasés par la dette, elle a recommencé à augmenter. Les dépenses consacrées à la santé publique ont été réduites et, surtout, la chute des revenus personnels empêche l'accès à une nutrition adéquate.

Des programmes sociaux en déclin



Différemment sans doute, mais avec la même intensité, la compression des budgets de l'instruction publique se répercute sur les enfants défavorisés. Dans le cas du Soudan, l'UNICEF déclare que « Toute une génération a maintenant échappé au système d'éducation, ce qui entrave d'autant plus la croissance économique future. La malnutrition endémique se propage depuis des années. » Certes, le Soudan n'est pas seulement écrasé par les dettes, mais également déchiré par la guerre civile. Et le phénomène a des conséquences qui se font sentir bien au-delà de ses frontières. En 1990, Stephany Griffith-Jones et Rolph Van Der Hoeven écrivaient: « Avec une économie aussi réduite, il est souvent difficile, sinon impossible, même pour un gouvernement bien intentionné, de sauvegarder, et encore moins d'amplifier, les programmes sociaux destinés aux enfants. Dans bien des PVD dont l'économie est handicapée par la dette nationale, les dépenses de l'État pour l'éducation et la santé publique sont en plein déclin, qu'il s'agisse des investissements par habitant ou en termes absolus, ou encore du pourcentage du PIB. De telles réductions dans des pays aux dépenses sociales déjà faibles, réduisent la valeur du capital humain et entravent la croissance. »

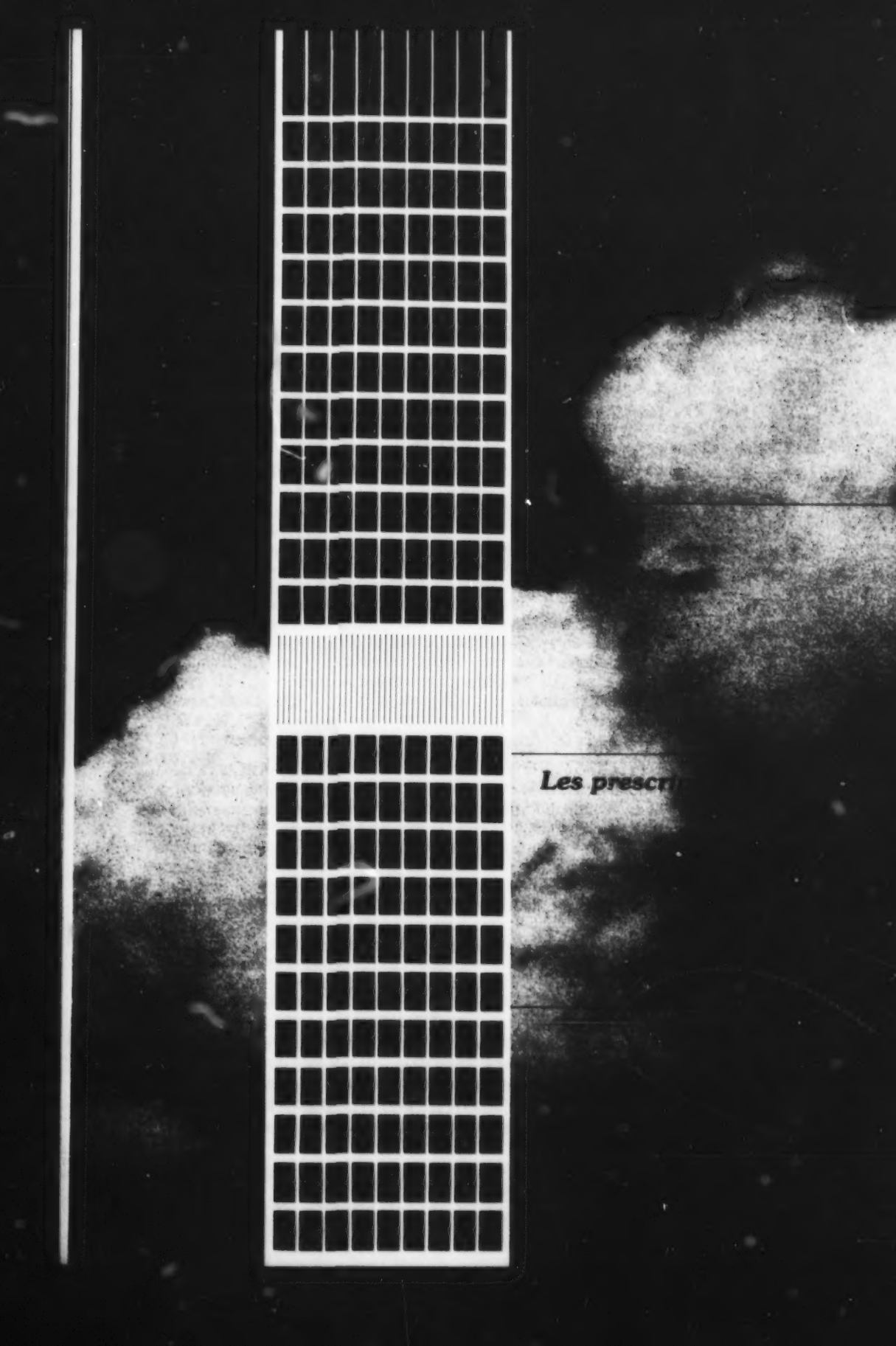
À la session de 1990 du Conseil exécutif de l'UNICEF, de nombreuses délégations ont avoué que la conjoncture économique, conjuguée au fardeau de la dette, leur interdisait de maintenir des niveaux adéquats de programmes sociaux, surtout pour les enfants.

Selon le sous-directeur exécutif (Programmes) de l'UNICEF, Richard Jolly, « l'importance de la dimension humaine ne doit pas être considérée uniquement en termes humanitaires, mais aussi en ce qu'elle a de fondamental pour l'économie, surtout si l'on espère relancer la croissance. De nombreuses études sur les sources de la croissance économique, tant dans les pays industrialisés que dans les PVD, ont démontré qu'elle dépendait davantage du capital humain que du capital physique ».

Les enfants, premières victimes

Le comble de l'injustice est atteint quand on songe que cette génération que l'on prive des bienfaits de la santé, de l'éducation et du développement économique aura ensuite pour tâche de rembourser la dette! En 1985, dans un texte sur la dette nationale américaine de 1 800 milliards $, l'évangéliste et philosophe Robert H. Schuller et l'auteur Paul David Dunn, écrivaient: « La triste vérité, aussi injuste qu'elle soit, c'est que tout enfant né aujourd'hui aux États-Unis aura à porter un fardeau qu'il ne pourra pas assumer et qu'il n'a pas désiré... Lorsque nous, l'actuelle génération d'Américains, dépensons de l'argent que nos enfants devront rembourser, ou en assumer le financement, nous les privons d'avance d'un revenu utile. » La situation des peuples du tiers-monde est encore pire dans la mesure où, contrairement aux Américains, ils devront rembourser la majeure partie de leur dette à des étrangers et non à leurs propres concitoyens. Au moins quelques économistes estiment qu'il est préférable de léguer aux futures générations d'Américains une dette plutôt qu'une économie faible, des infrastructures insuffisantes et des services sociaux médiocres. Les enfants du tiers-monde, de leur côté, devront vivre avec de piètres systèmes de santé et d'éducation et s'accommoder d'une économie qui offre peu de possibilités. Non seulement seront-ils endettés mais ils seront dépourvus de revenus.

Peut-être y a-t-il une lueur d'espoir dans les termes de la Déclaration mondiale en faveur de la survie, de la protection et du développement de l'enfant, adoptée par les chefs d'États et de gouvernements au Sommet mondial pour les enfants tenu en septembre 1990. On y reconnaît que « chaque jour, des millions d'enfants... souffrent inexorablement des graves répercussions des problèmes engendrés par l'endettement extérieur. La déclaration poursuit: « Pour l'avenir de tous les enfants du monde, il importe absolument d'accorder une attention urgente à la nécessité de trouver au plus tôt une solution globale et durable aux problèmes de la dette extérieure auxquels sont confrontés les pays débiteurs du tiers-monde. » Les participants ont même pris l'engagement suivant: « Nous oeuvrerons tous pour mener de concert le combat contre la pauvreté, une lutte qui aura des effets bénéfiques immédiats sur le bien-être des enfants et qui requiert de nouveaux transferts de ressources adéquates vers les PVD, ainsi que l'amélioration des termes de l'échange, une libéralisation plus poussée du commerce international et de nouvelles mesures d'atténuation de la dette. » Reste à voir si ces nobles paroles se traduiront par des gestes concrets.


Les prescr

Évolution et convergence

De 1982 à 1990, la bibliothèque commune du FMI et de la Banque mondiale s'est enrichie de 435 ouvrages et de 2 940 articles et documents de travail ayant pour sujet la dette extérieure. En dépit de cette volumineuse documentation et du fait que la crise de la dette a stimulé une riche moisson de propositions et d'initiatives (on en compte plusieurs centaines), on est encore bien loin d'une solution finale. Ceci dit, il semble qu'une certaine convergence de points de vue commence à se dessiner, tant en ce qui concerne la gravité du problème qu'en ce qui a trait aux actions nécessaires pour s'y attaquer.

En 1992, l'Assemblée générale de l'ONU a approuvé une résolution à cet effet. Le consensus était qu'on agisse immédiatement pour trouver une « solution orientée sur la croissance et le développement, qui soit durable, équitable et mutuellement convenue »; on allait renforcer et multiplier les initiatives pour répondre aux besoins de diverses catégories de dettes et de pays débiteurs, surtout les moins développés. Pour certains pays, apparaît une lueur d'espoir.

Depuis fort longtemps des mécanismes existent pour s'attaquer aux problèmes de la dette. L'un d'entre eux, le Club de Paris, a pour mission de négocier le rééchelonnement des paiements sur les prêts consentis ou garantis par les gouvernements des pays créanciers. Le Club de Londres, quant à lui, exécute une fonction analogue pour les crédits accordés par des banques commerciales, crédits garantis dans ce cas non pas par les pays créanciers mais par les gouvernements des pays débiteurs. Traditionnellement, ces instances ne modifiaient jamais les obligations issues des engagements. On y parlait plutôt de la nécessité de rembourser les créanciers et, pour les pays débiteurs, de modifier leurs attentes, leurs modèles de consommation et leur gestion financière. Pourtant, de plus en plus, de nouveaux concepts font leur apparition dans la terminologie utilisée, notamment la réduction des dettes, et l'on va même jusqu'à parler d'annulation pure et simple. Les Américains ont tenu des discours variés au cours des ans: dans les années 1970, ils se montraient disposés à augmenter les prêts commerciaux; en 1980, ils insistaient sur la restructuration; en 1990, ils invoquent une responsabilité partagée, basée sur la restructuration et la réduction de la dette et sur de nouveaux flux financiers.

En défaut de paiement

Les approches adoptées par le Pérou et le Costa Rica en défaut de paiement sur leurs dettes offrent un contraste intéressant mais une similarité non moins surprenante. Ainsi, pour trancher entre l'obligation de respecter leurs échéances et la nécessité d'attribuer des ressources à leur développement, les deux pays ont imposé un moratoire. Mais tous les deux ont dû faire marche arrière par suite d'intenses pressions internationales. Dans chacun des cas, un changement de gouvernement a entraîné une modification des politiques.

Le cas du Pérou

En août 1985, le président péruvien Alan Garcia décrétait une limite au pourcentage des recettes d'exportation consacrées au service de la dette. La proportion initiale, déclarait-il en substance, serait de 10 %. En annonçant sa nouvelle politique, il avait tenu des propos incendiaires sur le rôle du FMI; peu de temps après, il mettait fin aux négociations avec les créanciers.

Jusqu'à un certain point, Garcia réagissait de la sorte aux perturbations économiques et aux souffrances humaines imputées aux mesures de restructuration. En effet, durant la période antérieure au Plan Brady, la restructuration était virtuellement le seul mécanisme en usage pour 'soigner' les économies malades du tiers-monde et arracher les ressources nécessaires au remboursement de la dette extérieure. Oscar Ugarteche, conseiller à la CNUCED en matière de la dette, a indiqué que, de 1975 à 1984, la part du revenu national péruvien consacrée à la rémunération de la population active était tombée de 73,5 % à 58,7 %. À l'inverse, la part des profits d'entreprises passait de 26,3 % à 41,1 %. La mortalité infantile péruvienne affichait un taux de 92,7 pour mille (contre environ 8 au Canada). Quant au pourcentage des enfants de moins de 6 ans souffrant de malnutrition, il se situait à 44 pour mille.

Il n'est donc pas surprenant que la politique de Garcia, quoique radicale, ait suscité une certaine sympathie, même en Occident. Au Canada, le Globe and Mail écrivait: « La décision du nouveau président du Pérou de défier le FMI n'est pas strictement le geste d'un jeune homme en colère. Comment un pays démuni et à l'économie ruinée peut-il justifier des paiements d'intérêt à des banquiers étrangers quand son propre peuple sombre dans la misère et l'anarchie? »

Néanmoins, les créanciers devaient manifester une vive opposition à cette politique. Morris Miller fait remarquer dans le document qu'il a préparé pour le PNUD que le message véhiculé par des articles comme celui du Globe and Mail n'a pas réussi à faire réagir les créanciers. Ceux-ci estimaient que la politique de Garcia était trop rigide et parfaitement inapplicable, étant donné la difficulté de fixer un taux *acceptable* des recettes d'exportation à consacrer au service de la dette. Miller ajoute: « ... le Pérou est en train de payer cher son défi déclaré. Les sombres prévisions ont déterminé le cours des événements et ont fait des ravages. Il ne faut donc pas s'étonner de ce que peu d'autres pays aient osé jusqu'à présent s'aventurer sur le sentier des déclarations unilatérales ».

Ce serait toutefois une erreur de croire que les pressions internationales qui ont suivi la position péruvienne soient la principale cause des problèmes du pays. Les politiques macro-économiques du gouvernement de l'époque ont elles aussi contribué aux malheurs économiques du Pérou et aux problèmes politiques du gouvernement.

Quoi qu'il en soit, le gouvernement Fujimori, élu en juillet 1990, a vite fait de procéder au démantèlement de la politique du gouvernement Garcia. Il a rassuré la communauté internationale. Dès son élection, il s'engageait à moderniser l'économie, à mettre fin à l'isolement du pays et à rétablir l'équilibre afin de parvenir à une croissance durable.

Le cas du Costa Rica

Rappelons que Garcia n'a pas été l'inventeur de la méthode du défaut de paiement. Depuis son indépendance, le Pérou a, à quatre reprises, contracté des dettes et s'est retrouvé dans l'incapacité de rembourser; il avait finalement été privé de tout accès aux crédits étrangers. Le Costa Rica, pour sa part, avait déclaré un moratoire sur sa dette quatre ans avant le Pérou.

Comme le Pérou, le Costa Rica s'est d'abord soustrait au service de sa dette avant de faire marche arrière et de s'y conformer de nouveau. Les deux cas diffèrent donc sensiblement. D'une part, le Costa Rica est revenu dans les rangs plus tôt et a déjà commencé à en retirer des bénéfices. D'autre part, la politique costaricaine a pu tirer profit d'atouts stratégiques uniques pour résoudre le problème de la dette et relever les défis économiques que cela suppose.

C'est en août 1981 que le Costa Rica annonçait son moratoire. Comme dans le cas du Pérou en 1985, ce geste de défi sur le plan économique s'accompagnait d'un défi de nature politique. Le soutien affiché à l'époque par le Costa Rica au gouvernement sandiniste du Nicaragua a servi, selon Ennio Rodriguez, économiste costaricain, à « restreindre encore davantage la marge de manoeuvre de l'État ». Rodriguez résume ainsi la réaction occidentale: « Les investissements étrangers se sont pratiquement taris et des procès ont commencé à être intentés devant les tribunaux des États-Unis. ».

Le changement de gouvernement au mois de mai de l'année suivante a entraîné l'abandon de la stratégie de confrontation. Le nouveau gouvernement devait entamer des négociations avec les banques internationales. Au plan politique, il optait pour une attitude de neutralité à l'égard du gouvernement sandiniste et d'amitié envers Washington. Ces changements ont aussitôt commencé à payer des dividendes. Selon Rodriguez, « la stratégie qui consiste à se conformer aux règles de bonne conduite afin d'avoir accès à de l'argent frais a parfaitement réussi ».

Trois autres points méritent d'être soulevés:

Tout d'abord, ni l'attitude politique du Costa Rica ni son approche économique n'ont suffi à tenir le pays à l'abri des rigueurs de la restructuration.

Deuxièmement, le gros des devises étrangères est venu de l'Agence américaine pour le développement international (USAID), soit 1,6 milliard $, entre 1985 et 1989.

Troisièmement, même après avoir réintégré les rangs, le Costa Rica, le fait est bien connu, ne versait pas toujours régulièrement ses paiements sur les intérêts. Mais cela se passait toujours de façon non spectaculaire et sans attirer l'attention. Roy Culpeper, dans *Croissance et restructuration dans les petits pays fortement endettés*, souligne que le secret consistait à éviter la confrontation avec les créanciers. Il ajoute: « Les négociations du Costa Rica avec les banques n'ont jamais cessé, alors même qu'il s'abstenait d'effectuer les paiements échus ». L'histoire retiendra sans doute que l'une des erreurs fatales de Garcia avait été de provoquer la suspension des négociations.

Si le Costa Rica, dans sa gestion économique, sa stratégie politique et sa capacité de négociation, a connu le succès, c'est grâce au Plan Brady. En adoptant cette entente, le pays a réduit le service de sa dette des deux tiers. En un sens, le message des banques était fort clair: il récompensait l'approche discrète et légitimait la politique de non paiement en coulisse.

On a avancé plusieurs raisons pour expliquer cette évolution progressive des attitudes américaines de même que les exigences politiques dans les pays développés. Parmi les événements les plus marquants, notons la position officielle des États-Unis suite à la série d'émeutes qui ont secoué le Venezuela en 1989. Les milieux bancaires et politiques occidentaux ont bien compris le message du président Carlos Andres Perez qui déclarait le 4 mars 1989: « La crise que nous traversons porte un nom gravé en majuscules: DETTE EXTÉRIEURE ».

L'évolution des perceptions dans les pays industrialisés n'est pas uniquement reliée à l'appréhension face à l'instabilité politique, mais aussi à ce que Stephany Griffith–Jones appelle « l'excessif coût humain de la restructuration des économies en développement, conséquence du problème de la dette et de la détérioration de l'environnement international ». Griffith–Jones signale que cette perception est partagée par les organismes internationaux, les médias et l'opinion publique.

Des solutions radicales

Peu de pays ont donné suite à la thèse mise de l'avant par le président cubain Fidel Castro selon laquelle « On ne peut pas et on ne doit pas rembourser la dette ». Même si un certain nombre de pays, dont le Brésil et le Nigéria, se sont trouvés dans l'obligation de suspendre temporairement leurs paiements, le Pérou a été presque le seul à adopter avec fanfare une attitude de confrontation qui faisait écho à la position de Castro. En 1985, le Pérou a annoncé qu'il limiterait ses remboursements à 10 % de ses recettes d'exportation afin de ne pas se priver de toutes ses possibilités de développement national et de bien-être social. De son côté, le Costa Rica a réussi à réamorcer sa croissance en poursuivant, sans tambour ni trompette, une stratégie de moratoire unilatéral... mais discrète. (Voir l'encadré sur le cas du Costa Rica.)

Griffith–Jones a examiné les raisons qui ont poussé d'autres gouvernements à être tellement plus patients que le Pérou à cet égard. Non seulement ont-ils évité de fixer des limites à leurs remboursements, mais ils ont même été quasi obséquieux dans leurs stratégies de négociation. Il est facile de cerner au moins trois motifs probables. Le premier concerne la crainte des représailles qui peuvent se traduire par le refus d'accorder aux récalcitrants de nouveaux prêts ou de l'argent frais au titre de l'APD, ou par l'imposition de barrières douanières punitives du genre de celles qui ont contribué à la crise des années 1930. Mais il y a aussi la possible saisie des avoirs nationaux prévue dans les lois de certains pays créanciers depuis les années 1970.

Un deuxième motif (un peu l'envers de la médaille) porte sur la nécessité de préserver la cote de crédit du pays. Il y avait toujours espoir, à l'époque, que les capitaux reprendraient le chemin du Sud comme durant les décennies précédentes. Cet espoir semblait pourtant assez ténu en 1985, au moment où le flux négatif, en cours depuis

1983, permettait pratiquement d'éponger les gains nets apportés par le flot continu de pétrodollars durant les années précédentes. Des changements récents suggèrent que les années de patience n'auront pas été totalement vains.

Griffith-Jones avance encore une autre explication, davantage reliée à la dynamique de la politique intérieure, plus particulièrement dans le cas de certains pays latino-américains. Elle fait valoir qu'une couche restreinte mais prospère de la population, intéressée à la sauvegarde de ses intérêts financiers à l'étranger, a usé de son influence pour décourager les gouvernements d'Amérique latine de faire quoi que ce soit qui aurait pu avoir des répercussions sur ses économies et sur ses investissements dans les pays industrialisés.

Ces considérations peuvent expliquer le refus des gouvernements de formuler une stratégie radicale de négociation de la dette. Mais lorsque les-dites considérations ont perdu de leur importance, les gouvernements latino-américains ont progressivement durci le ton. Griffith-Jones souligne ainsi le rôle croissant de la démocratisation du pouvoir, ainsi que de l'affirmation et de l'ampleur du ressentiment populaire à l'égard des mesures de restructuration. Ce nouvel état de choses aurait provoqué un renversement de la tendance précédente où les intérêts financiers d'une minorité prospère, plutôt que les besoins de survie et de développement de la majorité, influençaient le style et la stratégie de négociation des pays débiteurs.

Selon elle, l'approche péruvienne, marquée par l'impatience, s'explique du fait que « depuis la mi-1985, le gouvernement Garcia avait été confronté non seulement à une conjoncture économique difficile mais aussi à une situation politique très tendue, avec une menace extrêmement sérieuse à sa stabilité (et à celle de la démocratie au Pérou) venant des guérilleros extrémistes du Sentier lumineux, dans un pays privé d'espoir et d'un sentiment d'unité nationale ». Elle ajoute que « l'action unilatérale du président Garcia à propos de la dette, ainsi que ses propos particulièrement durs et intransigeants à l'égard des créanciers étrangers et des institutions financières internationales, peuvent ainsi s'expliquer dans une large mesure par la nécessité de montrer à la vindicte populaire un adversaire étranger pouvant servir de catalyseur à l'unité nationale ».

Une approche prudente, modérée et discrète

Au Brésil, selon Griffith-Jones, la suspension temporaire du service de la dette n'est intervenue que plus tard, quand on a perçu que les remboursements entraient en conflit avec les aspirations du pays à la croissance. La réticence plus marquée du Mexique à prendre position, suggère-t-elle, correspond à sa conviction qu'il est essentiel pour lui de maintenir des relations harmonieuses avec son riche et puissant voisin du nord.

Quelles que soient les raisons pour lesquelles la plupart des gouvernements débiteurs ont adopté une position prudente et discrète lors des négociations, il reste que la situation a, selon certains analystes, permis aux banquiers de faire jouer une radiation de dette sans annulation. Ainsi, la valeur de la dette d'un gouvernement du tiers-monde, disons de 100 millions $, peut être inscrite dans les comptes d'une institution financière pour sa valeur sur le marché libre, par exemple 20 millions $. Ce jeu comptable permet à la banque de se prévaloir de divers avantages, dont des rabattements fiscaux, mais ne l'empêche pas d'insister pour obtenir le remboursement intégral de la somme de 100 millions.

Cette méthode de radiation de dette sans annulation est souvent formulée comme une solution aux problèmes d'endettement par les créanciers, mais elle satisfait moins les débiteurs. Pour citer Eugene H. Rotberg, vice-président exécutif de Merrill Lynch et ancien trésorier à la Banque mondiale, « les termes allégement et réduction de dette ne décrivent que les inscriptions aux livres du créancier après l'exécution d'une transaction. Ils ne reflètent nullement une quelconque modification du fardeau financier dont souffrent les plus démunis ».

La solution Baker

Parmi les centaines d'initiatives portant sur la dette, l'une des plus connues est le Plan Baker annoncé par le Secrétaire d'État américain James Baker en octobre 1985, lors d'une réunion conjointe de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international en Corée.

Pour la première fois, le gouvernement américain reconnaissait officiellement que le problème était bien trop énorme et complexe pour être résolu en se contentant d'exiger des pays débiteurs davantage d'austérité et de discipline. Le Plan convenait de la nécessité d'injecter de nouveaux capitaux. La proposition suggérait d'augmenter de 29 milliards $ sur trois ans les prêts accordés à des débiteurs choisis: 20 milliards provenant des banques commerciales et 9 milliards principalement de la Banque mondiale et de la Banque interaméricaine de développement.

Le Plan suggérait aussi un rôle plus déterminant pour la Banque mondiale comme fournisseur de fonds à long terme en complément des prêts à court terme du FMI. Il prévoyait une supervision internationale très serrée pour s'assurer que les nouveaux crédits stimuleraient la croissance économique à long terme. L'accélération de la privatisation et la réduction de la fuite des capitaux figuraient aussi parmi les nouveaux engagements que devaient prendre les débiteurs.

Le Plan Baker ne donnait pas l'absolution aux pays débiteurs à qui continuait d'incomber la responsabilité de mettre de l'ordre dans leur finance de manière à liquider leur endettement. Néanmoins, en 1985, les Américains admettaient entre les lignes que la crise de la dette n'était pas une situation temporaire et qu'elle était là pour durer. L'hypothèse de Baker voulait que les pays débiteurs sortent du marasme par la croissance économique, à condition toutefois d'adopter des réformes structurelles basées sur les lois du marché. Les banques occidentales, encouragées par les réformes, consentiraient alors à accorder de nouveaux prêts. Cette politique visait principalement les pays à revenus intermédiaires et fortement endettés.

On admet généralement que le Plan Baker a échoué. Plusieurs raisons expliquent cet échec dont l'absence de tout engagement précis du gouvernement américain, à l'exception d'une sanction morale qui devait laisser pantois les banques occidentales et les gouvernements des pays avancés. Tant les banques commerciales que les banques multilatérales de développement se sont abstenues d'offrir les nouveaux fonds, condition *sine qua non* du succès du Plan.

Même là où des accords sont intervenus, les négociations ont été lentes et pénibles en raison d'un manque de cohésion parmi les banques.

Le moratoire brésilien, début 1987, a souvent été perçu comme une répudiation pure et simple du Plan Baker. Pourtant, deux ans plus tard, le Plan du secrétaire d'État américain demeurait la pierre angulaire sur laquelle reposait les stratégies des pays créanciers. Selon l'ONU, « d'autres propositions étaient écartées du revers de la main, alors que toute annulation de dette, même de portée restreinte, était considérée comme manquant totalement de sérieux ». Le rapport sur la dette du Comité permanent des Affaires extérieures et du commerce international canadien critiquait l'hypothèse selon laquele les débiteurs pouvaient résorber leur dette par la croissance économique. Au contraire, affirme le rapport, la faiblesse de la demande internationale pour les exportations des PVD, les mesures protectionnistes touchant les produits manufacturés, le ralentissement des investissements directs et la stagnation de l'aide à l'étranger étaient toutes des causes de croissance réduite et, parfois, de décroissance. »

La solution Brady

En mars 1989, la solution de Nicholas Brady, Secrétaire au Trésor des États-Unis, représente une étape majeure dans l'approche américaine. Pour le première fois, les États-Unis admettent officiellement la nécessité de réduire la dette. Souhaitant présenter le plan sous le double éclairage de l'orthodoxie et du dynamisme, David Mulford, Secrétaire adjoint au Trésor, déclare alors que « Le plan se base sur les principes fondamentaux de la stratégie actuelle pour régler les

problèmes de la dette ». Au nombre de ces principes, Mulford mentionne une croissance plus vigoureuse dans les pays débiteurs, l'instauration dans ces pays de réformes pour parvenir à cette croissance, des soutiens financiers externes et une approche cas par cas.

Le plan prévoit aussi la mise en veilleuse, pour des périodes allant jusqu'à trois ans, des dispositions qui obligent les banques débitrices à partager le risque en proportion du principal qui leur est dû, de façon à permettre une plus grande souplesse dans l'application de certaines autres clauses. Enfin, les États-Unis cessent de s'opposer à la majoration de la cote-part des membres du FMI, acceptent que l'on trouve d'autres moyens pour approvisionner le Fonds et lui permettre de venir en aide aux pays affectés par la dette, tout cela avec le concours d'un financement parallèle assuré par les Japonais. Le plan prévoit également des moyens d'action extraordinaires permettant au FMI et à la Banque mondiale d'appuyer financièrement des ententes de réduction de dette, d'offrir des mesures de soutien aux banques commerciales pour qu'elles puissent poursuivre seules, et non plus seulement collectivement, des négociations pour la réduction de la dette.

Sous certains plans, il s'agit d'un net progrès par rapport aux positions antérieures. La formule magique prononcée par le Secrétaire Brady signalait que « Nous devrons encourager des réductions de la dette et du service de la dette sur une base volontaire, tout en reconnaissant l'importance de continuer à accorder de nouveaux prêts ». L'idée de réduire la dette s'était enfin frayée un chemin dans la politique américaine. Mais il y avait plus encore: le Plan Brady reconnaissait enfin la relation de cause à effet entre croissance économique et réduction de la dette. À Baker qui estimait que les pays pouvaient se sortir de la dette par la seule croissance, le réputé économiste John Williamson répondait que, plutôt, cette approche « risquait de reporter la solution de la crise de la dette, par une fuite en avant, au prochain siècle ». Brady, au contraire, voyait la réduction de l'endettement comme un moyen de faciliter la croissance.

Le point de vue des experts

Le plan a été très diversement reçu. Une équipe de responsables de la firme des Services d'investissement Moody en a parlé comme d'une version bis du plan Baker. Griffith–Jones note au passage qu'il laisse de nombreuses zones d'ombre, mais affirme qu'il « contient des éléments innovateurs » et qu'il témoigne d'« une importante ouverture permettant d'espérer un dénouement heureux ». Roy Culpeper souligne un certain nombre de difficultés qui caractérisent tant sa conception que son application, et redoute que ce ne soit « trop peu, trop tard ».

Diverses autres initiatives

Très peu d'initiatives de réduction de la dette sont connues du grand public. Citons notamment les plans Baker et Brady. Pourtant, des centaines de plans et de projets ont eu la prétention d'apporter des solutions à la crise de la dette du tiers-monde. Les propositions ont été tellement nombreuses que plusieurs compilations en ont déjà été faites. Ainsi, Morris Miller, dans son document de discussion sur les politiques du PNUD, donne une liste de 14 compilations du genre. Il y résume également le contenu de plus de 80 propositions. Peu d'entre elles peuvent se prétendre sans faille; celles qui ont été mises à l'épreuve sont encore moins nombreuses.

Les auteurs de ces propositions sont d'origine fort diverse, depuis des chefs communistes comme Fidel Castro et Mikhaïl Gorbachev jusqu'aux leaders occidentaux en passant par les membres de divers sommets, des universitaires, des journalistes, des banques occidentales, des organisations non gouvernementales, plusieurs agences spécialisées des Nations unies et, également, des leaders du tiers-monde.

Morris Miller estime que la plupart de ces propositions représentent « des tentatives brouillonnes à peine déguisées, et formulées à la pièce ». À ses yeux, seules les propositions du président français François Mitterrand et du sénateur américain Bill Bradley, et une petite poignée d'autres suggestions, auraient le mérite d'énoncer des « mesures réellement globales » qui, malgré tout, auraient besoin d'être élaborées en détail et jugées au mérite.

Seuls quelques interlocuteurs, déclare Miller, cherchent à aller au-delà du *statu quo* pour proposer des moyens de restructurer le système à l'origine de la présente crise de la dette. Dans cette catégorie, Miller note le rapport de la Commission du Secrétariat du Commonwealth et les formules proposées par Dragoslav Avramovic, Sidney Dell, Martine Guergil et Lord Harold Lever.

Au nombre des propositions de l'ONU, il souligne celle du Secrétaire général qui a exhorté les pays créanciers à convertir tous les prêts d'assistance bilatérale en subventions et proposé de rééchelonner toutes les dettes commerciales officielles aux taux en vigueur à l'Association internationale du développement (AID), soit le guichet de la Banque mondiale responsable des prêts de faveur.

Même parmi ceux qui estiment que les différences entre les prescriptions de Baker et l'approche de Brady vont beaucoup plus loin que les simples apparences, les critiques sont nombreux à mettre en évidence les faiblesses et les limites du nouveau plan, notamment l'insuffisance des moyens sur lesquels repose la réalisation de l'objectif.

Selon une autre critique, le rôle attribué à la Banque mondiale et au FMI signifie concrètement que ces deux institutions prennent le collier de la dette en faisant une fleur aux banques commerciales qu'elles tirent ainsi d'embarras. Cela semble conforter la thèse énoncée en 1984 par Robert Devlin dans la revue de la CEPALC: « Tout système économique qui donne au marché privé du capital la responsabilité des prises de décisions aura tendance à privatiser les profits et à socialiser les pertes ».

Jeremy Bulow et Kenneth Rogoff estiment qu'une fraction non négligeable des fonds avancés pour le rachat des dettes à rabais finira entre des mains privées. De plus, comme Culpeper, ils jugent que les fonds consentis par des organismes comme le FMI et la Banque mondiale devraient être investis de façon à contribuer au développement de pays du tiers-monde qui font des efforts méritoires, plutôt que servir à tirer de grands pays débiteurs du pétrin et finir dans le portefeuille des banquiers des pays avancés.

Culpeper met en relief trois autres inconvénients précis des propositions Brady.

Premièrement, il doute que le secteur bancaire commercial avance les nouveaux fonds requis. Ce soupçon semble confirmé par la façon dont les banques occidentales, y compris les banques canadiennes, ont « voté » sur ces propositions. La plupart ont procédé à des jeux d'écritures dans leurs bilans et ont majoré leurs provisions pour mauvaises créances plutôt que de recourir aux garanties de compensation prévues dans le Plan.

Deuxièmement, il estime que toute stratégie efficace doit s'attaquer aux taux d'intérêt élevés.

Troisièmement, il fait enfin valoir que la capacité d'intervention de la Banque mondiale et du FMI doit être renforcée « non pour absorber la dette ancienne, mais pour opérer des injections d'argent frais qui stimuleront l'économie de ces pays ».

Les Propositions de Toronto

Les propositions adoptées par le Sommet du G–7, à Toronto en 1988, s'inspirent essentiellement d'idées présentées par les Français et les Britanniques. Les gouvernements occidentaux étaient invités à choisir, dans un menu, entre trois options la façon de venir en aide aux

pays africains écrasés par les dettes: annuler un tiers de la dette, réduire l'intérêt d'un tiers ou prolonger la période de rééchelonnement de 14 à 25 ans. Cette dernière option était une concession à l'orthodoxie américaine qui, dans la période antérieure au Plan Brady avait vertement rejeté toute idée de réduction.

Oxfam de Grande-Bretagne et le *European Debt Network* notent que, au terme de la première année complète de fonctionnement, les Propositions de Toronto n'ont contribué à économiser à l'Afrique que 50 millions $, soit « moins que ce qu'ont offert aux Africains, Oxfam et le *Save the Children Fund*, les deux principales ONG de Grande-Bretagne ».

On avance au moins deux explications. Selon la première, les Propositions ne s'appliquent pas à la totalité de l'endettement d'un pays, mais uniquement aux dettes faisant l'objet de discussions de rééchelonnement au Club de Paris durant l'année en cours. La deuxième concerne la dilution du menu par égard à la position américaine par l'ajout de la troisième option - l'étalement du rééchelonnement. Les organismes font remarquer que, compte tenu de l'impossibilité d'assurer le service de la dette, la différence entre un rééchelonnement sur 14 ans ou sur 25 ans ne rime pas à grand chose.

Les Propositions de Trinidad

Le gouvernement britannique a soumis de nouvelles propositions baptisées « Propositions de Trinidad » du fait qu'elles ont d'abord été avancées à une réunion des ministres des Finances du Commonwealth à Trinidad et Tobago. Elles ont pour objet de renforcer le menu de Toronto de plusieurs façons. Les propositions britanniques comprennent: le traitement de la totalité de la dette d'un pays dans un accord unique et à long terme plutôt que sur une base annuelle; le double soulagement de la dette qui passerait d'un tiers à deux tiers; l'amalgame des trois articles du menu de Toronto (un genre de « menu complet » plutôt que trois plats « à la carte »); l'instauration d'un « congé » de cinq ans sur les intérêts; l'extension des propositions aux pays démunis et fortement endettés hors de l'Afrique; et une action comparable de la part des banques commerciales.

Quelques-uns des pays de l'Afrique subsaharienne ont profité de l'application de ce régime et certains analystes croient que, même dans sa forme actuelle, le plan pourrait être exploité de façon plus complète. Il n'en demeure pas moins qu'il reste encore beaucoup à faire pour que des pays comme le Mozambique, la Somalie et le Soudan puissent se sortir de l'impasse.

Le point de vue du Canada

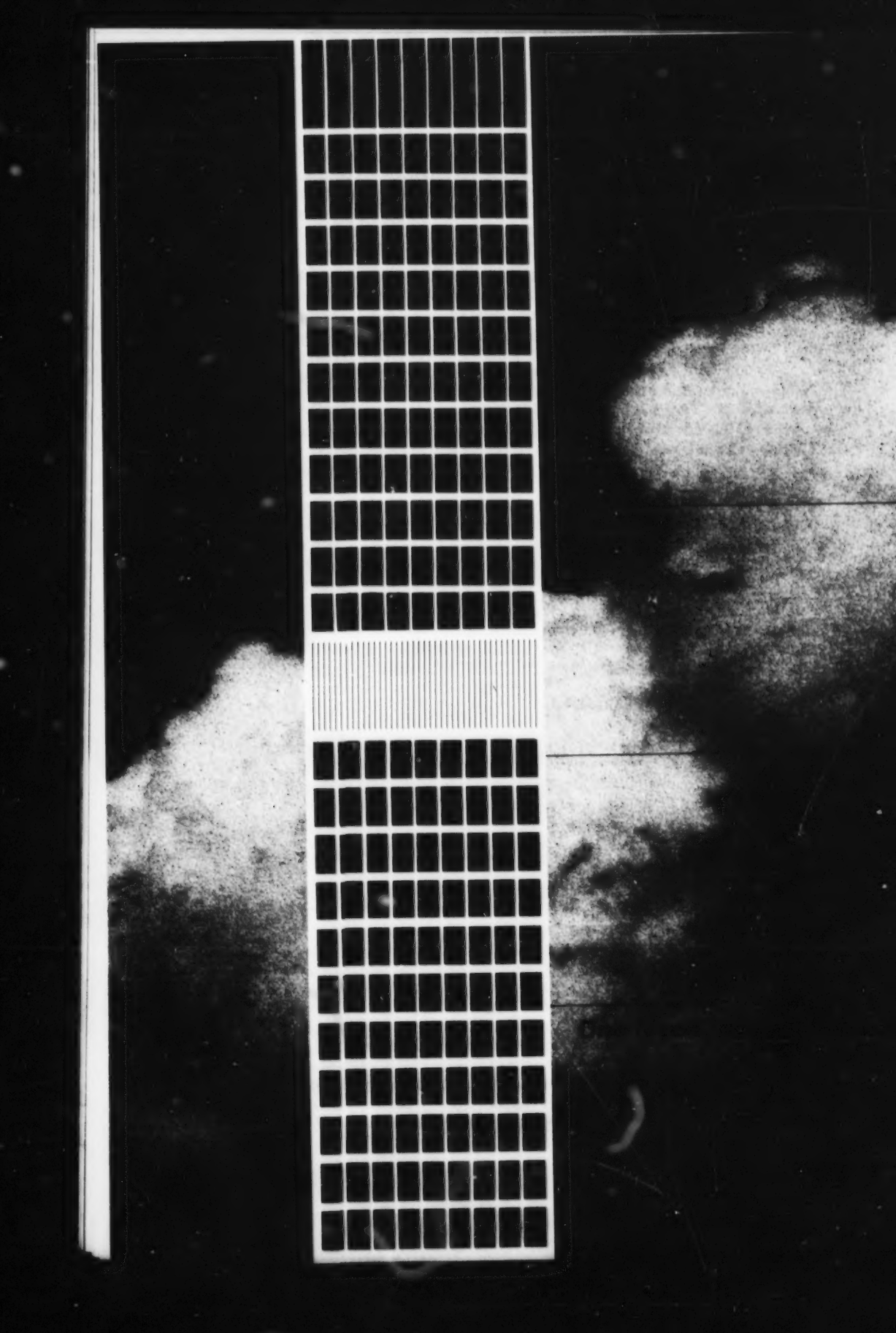
Le rapport du Comité permanent des Affaires extérieures et du Commerce international (CPAECI) sur la crise de la dette suggère des moyens qui permettraient au Canada d'ajouter sa touche personnelle, même si le rapport ne met de l'avant aucune nouvelle initiative importante. Le Comité recommande, notamment, un partage équitable du fardeau de la dette entre toutes les parties prenantes à la crise; le renversement de direction des flux de capitaux, actuellement Sud–Nord, dans un sens Nord–Sud, et l'orientation du service de la dette en fonction des capacités de remboursement; une remise en question des restructurations économiques trop orthodoxes, de manière à donner la priorité à un développement humain durable; et la réaffirmation d'une forte participation canadienne aux efforts internationaux pour résoudre la crise. Le Comité suggère aux instances canadiennes d'user de son influence pour promouvoir des changements majeurs dans la façon dont les institutions financières internationales réagissent à la crise. Ottawa pourrait ainsi « solliciter le soutien d'autres gouvernements en faveur d'une conférence internationale sur la dette dans un but de restructuration mondiale durable. Une telle conférence viserait à obtenir par la négociation l'engagement de tous les pays (et non seulement les plus démunis et les plus endettés) à réformer leurs politiques ».

Le rapport est favorable à la création d'un groupe de travail permanent de haut niveau qui aborderait de façon multisectorielle le problème de la dette internationale et de la restructuration économique, de façon à « revoir et à actualiser les initiatives canadiennes en matière de relations Nord–Sud ». Le groupe de travail suggéré réunirait des représentants des milieux politiques et universitaires, du monde des affaires, des ONG et du tiers-monde et soumettrait un rapport annuel au Comité permanent des Affaires extérieures. Pour justifier ses recommandations, celui-ci exprime son désir de « voir émerger de la crise mondiale de la dette et du gaspillage des possibilités de développement, non seulement des mesures d'allégement de la dette à court terme mais aussi un programme renouvelé pour les relations Nord–Sud ».

Le Comité a accepté une proposition soumise par Roy Culpeper de l'Institut Nord–Sud qui vise à encourager les banques à ne pas limiter leur action à la constitution de réserves pour mauvaises créances. Il s'agirait de récompenser les institutions qui réduisent la valeur de tels prêts. Les auteurs de la proposition affirment que les débiteurs du tiers-monde (et des pays comme le Canada qui commercent avec eux) profiteraient d'une réduction concrète de la valeur de la dette. Dans ce contexte, la proposition adoptée étendrait l'admissibilité des banques à des crédits fiscaux pour réserves de mauvaises créances au-delà de la limite actuelle de 45 % d'un portefeuille de placements dans le tiers-monde. Toutefois, cette extension d'admissibilité ne s'appliquerait qu'aux prêts effectivement réduits, ou vendus à des organismes qui s'engagent à les réduire. La proposition limiterait également la mesure dans laquelle des banques pourraient conserver de telles réserves pour plus de cinq ans sans opérer une réduction des prêts couverts par elles.

En novembre 1990, quelques mois après la publication du rapport du Comité paru en juin, Joe Clark, alors Secrétaire d'État aux Affaires extérieures, transmettait la réponse du gouvernement. Pour l'essentiel, il ne s'agissait ni d'une acceptation ni d'un rejet catégorique mais plutôt d'une déclaration selon laquelle le gouvernement poursuivait déjà à sa façon une stratégie nationale et mondiale pour contribuer à résoudre la crise.

Idées, options et initiatives se sont succédées mais le tiers-monde se trouve-t-il plus près d'une solution définitive au problème de la dette? L'Occident a-t-il tiré une quelconque leçon de l'expérience? Les troisième chapitre examine d'éventuelles réponses à ces questions.



Concernés ou pas?

Peut-on encore parler de crise de la dette du tiers-monde? Ne fait-elle pas de plus en plus penser à l'un de ces fléaux qui ne concernait, croyait-on, que les déshérités de la terre et qui s'avère, en définitive, une tare universelle? Le rapport du Comité permanent des Affaires extérieures et du Commerce international est explicite à cet égard: « Étant donné que l'endettement n'est pas une voie à sens unique, il faut détruire le mythe qui veut que la crise de la dette du tiers-monde ne pose de problème qu'à ces pays et qu'elle ne nous concerne pas directement ».

Le sensationalisme des manchettes donne parfois à cette crise les allures d'un appel à la confrontation Nord–Sud. Or, interprétée dans le cadre du « village global », elle représente une autre invitation à la coopération.

Il n'est pas facile de créer l'harmonie quand les circonstances paraissent, initialement, contradictoires. Mais cela se produit dans le domaine de l'immunisation universelle des enfants (à l'origine de trêves dans les conflits armés en Amérique latine et au Moyen-Orient) et plus généralement en ce qui concerne le bien-être et le développement des enfants. Le phénomène commence même à se manifester dans le domaine des armes; on peut espérer qu'il s'étendra à l'environnement. Y aurait-il moyen de canaliser ce capital de bonne volonté pour résoudre la crise de la dette?

La solution consiste sans doute à prendre conscience des répercussions désastreuses de la crise sur la vie des habitants du Sud démuni et sur celle des habitants du Nord industrialisé. Déjà, comme le fait remarquer Albert Fishlow, professeur à l'Université de Californie à Berkeley, le problème s'est transformé en crise de l'environnement. La corrélation entre la dette et l'écologie, tout indirecte qu'elle soit, est absolument indéniable. Qu'on la considère d'un point de vue moral ou en termes égoïstes, la crise se définit essentiellement comme un problème mondial.

Miller a énoncé trois séries de conditions préalables à la résolution de la crise. La première suppose que les principaux pays industrialisés connaîtront un taux de croissance annuel d'au moins 4 % et qu'ils s'engageront à ne pas augmenter, mais si possible à réduire, les barrières douanières qui entravent les exportations du tiers-monde. Deuxièmement, la valeur des produits d'exportation doit se rétablir grâce à une amélioration simultanée des termes d'échange pour les pays en

développement (PVD) et le retour à des taux d'intérêt réels (après inflation) dans la fourchette historique de un ou deux pour cent. La troisième condition consiste en « une sensible augmentation des transferts de capitaux (argent frais) vers les pays débiteurs, d'une part, pour inverser la tendance actuelle aux flux négatifs, mais aussi de manière à permettre à ces pays de satisfaire leurs besoins essentiels, de rattraper le temps perdu et d'améliorer le niveau de vie de leur population ». Si ces critères représentent la façon appropriée de s'attaquer au problème, ils servent aussi à nous rappeler que l'humanité tout entière va devoir enfin comprendre le lien organique qui existe entre la dette et un certain nombre d'autres facteurs comme le commerce, la survie et le développement de l'espèce, et l'interaction productive et harmonieuse avec l'environnement.

Distribution de rôles

Considérons maintenant la distribution des rôles dans la réalisation de ce difficile scénario. Il y a d'abord les personnages traditionnels, ceux qui viennent tout de suite à l'esprit. Les leaders des PVD qui réclament plus de souplesse sur la scène internationale. Ils doivent, d'un même souffle, trouver les moyens d'améliorer leurs politiques nationales et de mobiliser le soutien populaire à une action cohérente. Ils doivent aussi clairement formuler les intérêts nationaux à la table de négociation. Le cas échéant, ils devront même donner l'exemple aux cercles financiers internationaux en adoptant des mesures pour rapatrier les capitaux qui circulent dans le mauvais sens, ceux qui vont se « planquer » dans des comptes bancaires en Occident.

Pour leur part, les gouvernements des pays avancés doivent faire des efforts pour améliorer le climat du développement en injectant des fonds dans l'APD, en prenant des mesures de libéralisation du commerce qui favoriseront les exportations du tiers-monde, et en faisant le nécessaire pour améliorer les termes de l'échange. Ils devront aussi réformer leur fiscalité de manière à ne plus tolérer que les banques radient les dettes aux livres sans pour autant les annuler sur les plans juridique et commercial.

Certes, les banques doivent continuer à protéger leurs droits à un remboursement. Mais elles doivent également être sensibles à l'argument mis de l'avant en 1991 par Uwe Holz, universitaire et parlementaire allemand, et par Jan Tinbergen, Prix Nobel d'économie en 1969. Tous deux signalaient que les pays du tiers-monde, après avoir déboursé 673 milliards $ en paiements de 1983 à 1990 (sur une dette initiale de 644 milliards), devaient toujours 950 milliards! Il s'agit là du genre d'arithmétique occasionnée par des taux d'intérêt tellement aberrants par rapport à leurs niveaux historiques qu'ils suscitaient le désaveu de nombreux responsables des milieux politiques et universitaires occidentaux. « Le gros de cette montagne de paiements sur la dette est attribuable aux majorations unilatérales des taux d'intérêt internationaux qui ont atteint de singuliers niveaux durant les années 1980, déclarait le

Comité permanent des Affaires extérieures et du Commerce international. Comment peut-on permettre à une situation aussi injuste et malsaine de perdurer? »

À qui la faute?

Les banques devront accepter une partie du blâme pour avoir appliqué, au départ, des politiques inopportunes et imprudentes lors de l'approbation des prêts. Elle devront, en conséquence, participer à la recherche de solutions et accepter les décisions, fussent-elles pénibles. Les institutions financières internationales ont aussi un rôle à jouer puisqu'elles sont détentrices d'une bonne part de la dette du tiers-monde et qu'elles bénéficient des flux négatifs qui affligent les PVD.

Comme le font remarquer bien des analystes, si elles exigent que les pays débiteurs modifient leurs politiques « dans le bon sens », elles doivent aussi jumeler leurs propres mesures pour arrêter l'hémorragie causée par les « investissements négatifs » dans ces pays.

La communauté des organisations non gouvernementales (ONG) peut également participer à la solution du problème. Ces institutions ont connu un cheminement remarquable au cours des ans en tissant des réseaux internationaux et en favorisant l'émergence d'une conscience mondiale. Elles doivent continuer de distribuer l'aide et d'agir sur la scène internationale. Les déclarations des ONG rapportées plus haut n'ont-elles pas permis d'influer sur le cours du débat et d'enrayer une proposition mise de l'avant par les sept plus importantes puissances économiques sur la scène mondiale? Tout en amplifiant leur rôle dans la mobilisation des ressources financières, les ONG pourraient étendre leur action à la promotion d'un véritable dialogue international. Elles pourraient servir d'interprètes pour amener le Nord et le Sud à comprendre la réalité des uns et des autres, et agir comme des animatrices capables de rapprocher les esprits et de trouver des solutions aux problèmes communs.

Après avoir fait rage tout au long des années 1980, la crise de la dette du tiers-monde va-t-elle se poursuivre durant toute la décennie 1990? Certes, des signes encourageants commencent à poindre à l'horizon mais les perspectives demeurent floues et incertaines.

Certains pays latino-américains commencent plus particulièrement à montrer des signes d'amélioration au moment où le climat international, plus favorable, se conjugue à une action locale plus performante. Toutefois, même dans ces pays, la crise est loin d'être terminée. Or, ces quelques rayons d'espoir sont absents de l'horizon économique des pays de l'Afrique subsaharienne. Selon Marcilio Marques Moreira, ministre brésilien de l'Économie, des Finances et du Plan, « vaincre la paralysie provoquée par la dette est un objectif éludé par beaucoup trop de pays débiteurs ».

Pourtant, du point de vue des banques commerciales en Occident, un règlement définitif de la crise semble beaucoup plus proche. Brian

O'Reilly affirme qu'il y a eu « stabilisation de la dette des pays ». Selon lui, même si l'agrégat de la dette est le double de ce qu'il était il y a 10 ans, il n'a plus beaucoup évolué ces trois dernières années. Mais, dans son étude la plus récente sur la dette des PVD, la Banque mondiale mentionne que la nature, maintenant statique, des chiffres de la dette globale ne fait que masquer une augmentation radicale des obligations des pays les plus démunis. Le rapport précise que « le fardeau de la dette demeure insoutenable pour un très grand nombre de pays parmi les plus pauvres ».

Selon O'Reilly, les 15 pays débiteurs qui donnent le plus de souci aux banques « ont été obligés en 1990 de consacrer au service de la dette rien de moins que 22 % de leurs recettes d'exportation. Au-delà de 20 %, on parle d'un fardeau très sérieux. Mais cela est encore bien en dessous des 30 et des 35 % que l'on a connus durant une bonne partie des années 1980 ». Il ajoute qu'« il n'y a plus qu'un petit nombre de grandes ou moyennes banques régionales qui détiennent encore un important portefeuille de dettes des PVD, même si les gains de quatre des banques américaines qui interviennent sur le marché monétaire demeurent vulnérables à de possibles défauts de paiement d'un ou deux débiteurs étrangers de poids ». [Par « banques qui interviennent sur le marché monétaire », on désigne un groupe de cinq à six très grandes institutions américaines, surtout new-yorkaises, qui agissent comme centres monétaires ou banques des banquiers. C'est à elles qu'il incombe notamment de regrouper le nombre voulu de banques régionales en consortiums pour financer les gros prêts internationaux.] Dans le cas du Canada, seules deux des six banques majeures seraient un tant soit peu exposées à des risques dans ce sens.

Même si la dette globale de l'Amérique latine ne semble pas vouloir diminuer, il y a au moins quatre signes positifs qui permettent d'espérer:

- Tout d'abord, les premiers indices d'une reprise des économies nationales commencent à faire leur apparition.
- Deuxièmement, et par voie de conséquence, il y a lieu de croire que bon nombre de ces pays sont, ou seront, en mesure de respecter leurs engagements.
- Troisièmement, certains pays commencent à attirer de nouveaux investissements étrangers, ce qui incite Brian O'Neill, directeur général de la *Chase Manhattan Bank* à Sao Paulo (Brésil), à déclarer dans un récent article au Globe and Mail: « Contrairement à il y a deux ans, quand il n'y avait pas moyen de financer des marchés pourtant intéressants, c'est maintenant faisable. »
- Quatrièmement, les ententes nouvellement conclues ont permis d'obtenir des conditions de remboursement plus acceptables qu'auparavant.

Les politiques du Mexique

Le Mexique qui a, pour ainsi dire, initié la crise, serait encore le premier sur le chemin de la reprise, en affichant des indices de rétablissement sur les quatre fronts à la fois. Après une croissance nulle du PIB et une perte de 50 % du pouvoir d'achat durant une bonne partie des années 1980, l'économie a retrouvé un rythme moyen de 3 % en 1989 et 1990, avec des prévisions de 5 % pour 1991. David Asman explique: « Même les critiques les plus sévères du Mexique ne peuvent plus nier le succès des politiques macro-économiques du président Carlos Salinas. » Le Mexique est généralement considéré à présent comme l'un des pays capables de régler leur dette. Cette perception et cette confiance dans l'aptitude de ce pays à attirer les capitaux étrangers sont mises en évidence dans le rapport de Brian O'Reilly qui explique que « certaines des nouvelles obligations émises par le gouvernement mexicain ont obtenu la cote Ba2 (indice de confiance) de la firme Moody, soit mieux que les obligations de la firme Chrysler ». Selon Asman, le Mexique a obtenu des investissements étrangers directs qui ont atteint le chiffre record de 4,4 milliards $ en 1990. Il serait même question que des entreprises manufacturières qui ciblaient l'Asie commencent à préférer le Mexique pour profiter de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) conclus entre le Canada, le Mexique et les États-Unis.

Un haut responsable du gouvernement mexicain explique que les négociations menées dans le cadre du plan Brady ont permis d'améliorer les conditions de remboursement, de favoriser l'arrivée de nouveaux capitaux et de réduire la dette consolidée qui est passée de 107 milliards $ à 90 milliards. Il précise que cette évolution, couplée à des taux d'intérêt plus faibles, a ramené le service de la dette de 6 % à 2 % du PIB. Parallèlement, la compression des dépenses du secteur public, consécutive aux politiques de privatisation, a permis d'aboutir à l'équilibre budgétaire, à la réduction de moitié de la dette intérieure et au premier excédent budgétaire de l'État dans l'histoire récente.

Officiellement, l'explication du retournement de la situation du Mexique est double: l'application de la politique économique du président Salinas et de celle du Plan Brady. Déréglementation et poursuite des privatisations, promotion des exportations et libéralisation des échanges en ont été les moteurs. On a comparé la très grande ouverture de l'économie, et surtout la vigueur des exportations, aux méthodes japonaises d'après-guerre.

Des analystes ont pourtant souligné certaines des caractéristiques moins heureuses de la situation mexicaine, notamment le fait que la majeure portion de la dette est toujours là; le risque est tout simplement passé des banques privées aux institutions multilatérales, la Banque mondiale et la Banque interaméricaine de développement. Il y a également controverse sur le rôle exact du Plan Brady. Un observateur a justement fait remarquer que la reprise qui a lieu au Chili, sans le bénéfice du Plan, s'avère l'un des grands succès de l'Amérique latine.

Les réussites économiques

En fait, le Chili figure en bonne place dans de nombreux rapports sur la reprise économique des pays débiteurs d'Amérique latine. « Le financement de tout bon projet mexicain, chilien ou vénézuélien trouvera preneur aujourd'hui », affirme O'Neill dans l'article du Globe and Mail. Et Brian O'Reilly déclare dans *Fortune*: « Le Mexique et le Chili, plongés dans le marasme de la dette il y a à peine quelques années, ont opéré une telle réforme de leurs économies nationales qu'ils ont pu obtenir de nouveaux capitaux sur les marchés financiers l'an dernier à des conditions favorables. » O'Reilly ajoute que, depuis 1985, le Chili a réussi à réduire sa dette bancaire de 40 % (à 9 milliards $), partiellement en « laissant les créanciers échanger leur portefeuille de dettes contre des intérêts dans les avoirs commerciaux du pays ».

Le Costa Rica et le Venezuela, pour leur part, sont des pays qui, comme le Mexique, ont profité du Plan Brady; ils sont maintenant sur la liste des destinataires de nouveaux capitaux. La Bolivie y est presque. Le Costa Rica, l'Uruguay et le Venezuela (avec le Chili et le Mexique, bien évidemment) sont des exemples manifestes de pays qui bénéficient de politiques économiques plus vigoureuses, ouvertes, et favorisant l'exportation.

L'Argentine, le Brésil et le Pérou n'ont pas connu le même succès. Leurs tentatives pour obtenir des capitaux sur les marchés n'ont que très diversement réussi.

En dépit d'une série de traitements chocs visant à juguler l'inflation et à promouvoir la croissance, le gouvernement brésilien n'était pas encore parvenu à mettre de l'ordre dans l'économie fin 1991. Ses négociations avec les créanciers commerciaux ont permis d'arriver à une entente sur le rééchelonnement du paiement des intérêts, mais sans résoudre la question du principal.

Début 1992, le Fonds monétaire international a approuvé un nouveau programme pour le Brésil sur la base d'une lettre d'intention soumise par le gouvernement en décembre 1991. Dans sa déclaration devant le Comité intérimaire, Marcilio Marques Moreira, ministre du Plan, a confirmé le désir du gouvernement d'arriver à une entente avec les banques sur les dettes à moyen et à long terme du secteur public, tout en souhaitant une convention qui serait compatible avec « l'estimation des capacités du Brésil à assurer le service de la dette ».

Il a fait remarquer que le fait même d'avoir abouti à une entente sur le rééchelonnement des arriérés de l'intérêt « a considérablement stimulé les emprunts à l'étranger des entreprises brésiliennes grâce à l'utilisation de divers instruments du marché ».

L'Afrique subsaharienne dans une mauvaise passe

L'Afrique subsaharienne demeure la région qui pose le plus grand problème et qui offre le moins d'espoir. Brian O'Reilly est convaincu que « La plupart de ces 44 pays n'ont pas l'ombre d'un espoir de redressement dans un avenir prévisible; déjà, ils n'arrivent à régler que la moitié des intérêts échus. Leurs économies sont tributaires de produits d'exportation dont les cours se sont effondrés durant les années 1980. » Le service de la dette nécessite environ 20 % des recettes d'exportation des pays de l'Afrique subsaharienne et près de 40 % des recettes de l'Afrique du Nord et du Moyen-Orient. Pour citer un cas précis, celui de la Guinée-Bissau, le service de la dette absorbait de 40 à 65 % des recettes d'exportation durant la période 1985–1991.

Dans son rapport le plus récent, la Banque mondiale a encore une fois mis en relief les facteurs qui handicapent les tentatives de cette région pour s'en sortir:

Premièrement, les économies de ces pays sont fragiles et s'appuient sur une poignée de produits de base, ce qui les laisse à la merci du climat ou des fluctuations de prix; le cas de l'Amérique latine suggère qu'une certaine industrialisation est nécessaire à la réorientation d'une économie stimulée par les exportations et qu'elle rend plus facile le remboursement des dettes.

Deuxièmement, les solutions du Plan Brady ne portent que sur la dette commerciale; par conséquent, elles ne présentent que peu d'intérêt, ou d'espoir, pour ces pays qui sont surtout endettés à l'égard de gouvernements et d'institutions multilatérales. Ces dernières sont plutôt rébarbatives à l'idée d'un rééchelonnement et plus encore à la notion d'annulation, de crainte de porter un dur coup à leur capacité de lever des fonds.

Les guerres civiles sont le troisième facteur qui afflige l'Afrique. Dans le cas du Liberia, du Mozambique, de la Somalie et du Soudan, il s'agit même d'un facteur déterminant. Il est vexant de constater que les amorces de réformes démocratiques exacerbent parfois la situation à court terme. Les réformes constitutionnelles au Niger et l'agitation sociale aux Zaïre semblent figer toute prise de décision efficace dans ces pays. En outre, l'Afrique australe est une fois de plus dévastée par la sécheresse. La perspective la plus inquiétante demeure toutefois le risque de marginalisation internationale. Du moment où les plus gros débiteurs (latino-américains) cessent de présenter une menace au système financier, on risque non seulement d'assister à un retour à la complaisance mais de voir le monde tourner le dos à la lutte quotidienne pour la survie en Afrique. Les demandes répétées des économies déficientes de l'Europe de l'Est pourraient bien finir par attirer davantage les banquiers.

Le CRDI et la quête d'une solution

Les marchandages

Le CRDI a accordé son soutien à deux projets de recherche dirigés par Stephany Griffith-Jones, spécialiste chilienne en sciences sociales, présentement auxiliaire à l'Institute of Development Studies de l'Université du Sussex (Angleterre), et par Ennio Rodriguez, anciennement ministre responsable de la dette et des finances étrangères au Costa Rica.

Le premier projet consistait en une étude des stratégies utilisées lors des négociations sur la dette par certains pays ou groupes de pays en Afrique et en Amérique latine. Il s'agissait tout d'abord d'une série de recherches qui ont conduit à la tenue de deux conférences à Brighton (Angleterre) et à Mexico. Ces conférences ont permis de rassembler les meilleurs talents en sciences sociales, et une somme impressionnante d'expériences bancaire, diplomatique et gouvernementale. La conclusion de ces conférences s'est soldée par la publication d'un ouvrage, *Managing World Debt*, dirigé par Stephany Griffith-Jones, aux éditions Hertfordshire, en Angleterre (Harvester-Wheatsheaf), et St. Martin's Press à New York (1988). Cette publication non seulement dresse un registre des expériences de négociation et de gestion de la dette dans divers pays, mais va plus loin en offrant des points de vue et en suggérant des idées utiles pour améliorer le processus.

Dans un second temps, on a étudié le rôle des banques des pays développés dans la solution de la crise. Le livre présente une série d'études sur les multiples conditions rattachées aux prêts, sur les règlements bancaires et sur la dette du tiers-monde. Là encore, on s'arrête à l'expérience de divers pays. Les chercheurs accordent une attention spéciale à l'examen des règlements bancaires de l'Occident en regard des objectifs primordiaux de la réduction de la dette dans le Plan Brady. Ainsi, Stephanie Griffith-Jones aborde ce sujet dans l'un des deux documents préparés pour le projet et intitulé *European Banking Regulations and Third World Debt: The Technical, Political and Institutional Issues* [Règlements bancaires européens et dette du tiers-monde: questions techniques, politiques et institutionnelles]. Tout comme l'exposé de l'Institut Nord-Sud soumis au Comité permanent des Affaires extérieures et du Commerce international du Canada, ce document souligne la nécessité de développer des règlements bancaires et fiscaux pour encourager les banques à réduire la dette du tiers-monde, plutôt qu'à simplement constituer des réserves pour contrer les pertes éventuelles qu'entraînerait une suspension des paiements.

Les rencontres d'étude se poursuivent toujours et doivent faire l'objet d'un autre ouvrage cosigné par Stephanie Griffith-Jones et Ennio Rodriguez sous le titre de *Tangled Webs: Cross-Conditionality, Banking Regulations and Third World Debt* [Toiles enchevêtrées: multiconditions, règlements bancaires et dette du tiers-monde].

Des leçons à tirer

Il y a au moins quatre importantes leçons à tirer de la crise. La première est que la responsabilité d'agir ne peut pas être portée uniquement par une seule des deux parties. Les PVD ont un rôle à jouer dans la formulation des politiques nécessaires à rétablir la croissance économique, mais les banques et les gouvernements des pays avancés doivent également prendre leurs responsabilités à l'égard des difficultés actuelles et participer aux efforts entrepris pour les corriger. Se limiter à des gestes purement symboliques envers les pays du tiers-monde, avec force promesses de revenir investir chez eux lorsqu'ils se seront tirés du pétrin dans lequel ils se seraient présumément mis eux-mêmes, cela

Les systèmes de gestion

Les pays du tiers-monde doivent non seulement payer leurs dettes tout en dégageant les ressources nécessaires à leur survie et à leur développement, mais aussi résoudre un problème plus sérieux, celui de la gestion de leur propre dette.

La gestion pourrait se limiter à amasser de l'information sur les prêts (Combien doit-on? À qui? Quels sont les paiements? Quelles sont les échéances?) et à prendre les mesures appropriées pour le remboursement.

Mais, la gestion peut aussi être active si le pays emprunteur utilise l'information pour se préparer à renégocier et à restructurer sa dette. Il s'agit alors de savoir quand et comment négocier pour obtenir de nouveaux prêts moins onéreux et des conditions de remboursement optimales. Ces opérations sont courantes et normales pour la plupart des entreprises des pays développés, et même pour les particuliers. Pourtant, bien des pays du tiers-monde ne disposent pas des moyens d'exécuter de telles opérations.

Le Canada a contribué à améliorer la situation par l'intermédiaire du Système d'inscription et de gestion de la dette (CS–DRMS) du Secrétariat du Commonwealth. Ce système gravite autour d'un logiciel élaboré par le Secrétariat avec le soutien financier et technique du CRDI.

Le rapport du Comité permanent des Communes mentionne le projet comme une contribution importante du Canada pour que « chaque pays débiteur soit en mesure de parvenir à un niveau satisfaisant et soutenu de gestion de sa dette extérieure en fonction de ses propres ressources nationales ». Le projet a notamment permis à plusieurs pays de s'asseoir à la table de négociation avec leurs propres chiffres en main, et non pas seulement avec ceux fournis par leurs interlocuteurs.

Le système a déjà été installé dans 26 pays du Commonwealth. Conformément aux recommandations du Comité qui demandait d'élargir le rayonnement de ce logiciel, le gouvernement a convenu qu'il serait mis à la disposition de pays non-membres du Commonwealth.

Le CRDI et l'Agence canadienne de développement international (ACDI) sont actuellement en train de développer un programme qui profitera à d'autres États, en particulier les pays francophones de l'Afrique subsaharienne, qui sont durement touchés par la dette.

n'est ni humainement raisonnable ni réaliste. Le diplomate ghanéen JLS Abbey explique: « Il faut à l'Afrique une stratégie pour se sortir de la dette par la croissance économique. Mais il est aussi évident qu'en dépit de progrès, l'actuel climat international n'apporte pas un soutien adéquat à une telle stratégie. La communauté internationale doit être plus résolue à relever les défis que posent la dette, l'omniprésente misère et la souffrance humaine. »

Ce qu'il faut, c'est rien de moins qu'une stratégie globale qui incorpore des mesures nationales de restructuration, des annulations de dettes pour dégager le terrain et faire place à la croissance, et des

mesures pour faciliter des flux plus symétriques d'échanges commerciaux, pour faire entrer les recettes d'exportation et pour assurer un renversement de la situation actuelle caractérisée par la fuite des capitaux.

Une deuxième leçon, issue de la première, découle de la persistance du problème. La crise ne disparaîtra pas d'elle-même; si on n'y trouve pas de solution, elle restera pour nous hanter.

Troisièmement, il faudra mobiliser les efforts des banques multilatérales de développement (Banque mondiale et banques régionales qui desservent l'Amérique latine, l'Asie, l'Afrique et les Antilles) et du FMI, car elles font maintenant partie du problème. Dans certains cas, ces instances prélèvent plus de ressources financières du tiers-monde qu'elles n'en introduisent. Les défauts de paiement envers la Banque mondiale et le FMI en particulier sont plutôt rares, ces institutions ayant à leur disposition de forts leviers économiques. Mais cela ne doit pas occulter le fait que, dans le total des obligations financières d'un pays, l'endettement à l'égard des multilatérales finit toujours par exacerber le fardeau de la dette. Ces organismes détiennent une proportion considérable de la dette globale des pays de l'Afrique et des Antilles. Toute solution devra faire place à des mesures d'annulation et de restructuration non seulement des prêts bilatéraux, mais également des dettes à rembourser aux institutions multilatérales.

En quatrième lieu, il sera nécessaire de veiller à ce que tant les mesures d'allégement que le processus de négociation se conforment aux capacités des débiteurs. Il est manifestement onéreux pour un petit pays de consacrer toutes les énergies de son principal expert financier à la négociation des conditions d'allégement de la dette pour l'année en cours alors que le processus en question se termine juste à temps pour entamer les préparations relatives à l'année suivante. Des paroles très dures (« le cirque continue ») ont été utilisées par les professeurs Uwe Holz et Jan Tinbergen pour décrire ce processus. En attendant les éventuelles réformes de la démarche, rien n'empêche les gouvernements du tiers-monde de progresser, avec le soutien de la communauté internationale, pour améliorer leur préparation et leur capacité à gérer leurs dettes, tout en raffinant leurs stratégies. (Voir l'encadré).

Pour conclure

Dans son rapport aux Communes, le Comité permanent des Affaires extérieures et du Commerce international a choisi de ne pas ajouter une initiative de plus à la vaste panoplie des propositions existantes. Il ajoute qu'il « n'accordera pas son soutien à un seul diagnostic ou à une seule prescription présumément capable de résoudre toutes les difficultés des débiteurs du tiers-monde. Il sera sans doute nécessaire d'adapter diverses approches ou éléments à la situation particulière de chaque pays. Le *statu quo* n'est définitivement pas acceptable ». En fait, le Comité semble refléter le sentiment exprimé par Roy Culpeper selon lequel « le moment est peut-être venu pour les Canadiens de pousser leur réflexion un peu plus loin afin de trouver de nouvelles solutions

au problème de la réduction de la dette ». Quelles nouvelles initiatives et quel nouveau rôle y a-t-il pour le Canada?

Beaucoup reste à faire. En dépit de développements positifs dans certains pays latino-américains, la solution au problème de l'endettement demeure inachevée. Cela saute aux yeux, ne serait-ce que pour les pays de l'Afrique subsaharienne.

On pourrait presque dire que le Canada est dans une position singulièrement favorable pour assumer un rôle significatif dans la résolution du problème. Ses propres intérêts nationaux sont relativement proches de ceux des banques occidentales pour dissiper toute crainte de le voir sacrifier les intérêts de ces dernières. Sa visibilité nettement marquée et positive, tout comme sa réputation internationale, lui permettent d'assumer un rôle de porte-parole comme il a déjà commencé à le faire, toutes proportions gardées. Membre de tous les « clubs » qui comptent: G–7, Commonwealth, Francophonie et Conseils supérieurs des institutions internationales de la finance, il a un accès direct aux principaux acteurs sur un grand nombre de scènes.

La convergence grandissante des points de vue, la multiplication des indices annonciateurs de solutions appropriées qui conjuguent le soutien de la communauté internationale et l'application de politiques locales, nous indiquent qu'il est temps de passer à l'action, de fournir un dernier effort, peut-être dramatique mais forcément réfléchi, pour mobiliser toutes les parties. Si nous n'agissons pas, nous risquons tous d'être emportés dans la tourmente!

Références

ABBEY, J.L.S., "Growing out of Debt — the African Problem". In Adrian Hewitt et Bowen Wells, M.P., "Growing Out of Debt", Londres, Overseas Development Institute, 1989, pp. 34-39.

AKHTAR, Shahid, « Un nouvel outil pour la gestion de la dette », Le CRDI Explore, Vol. 19, No 4, janvier 1992, pp. 26-27.

ASMAN, David, "The Salinas Reforms Take Root", The Wall Street Journal, 2 décembre 1991, p. A-12.

"ASSEMBLY Unites on Debt Crisis", United Nations Chronicle, mars 1991, p. 89.

BOYCE, James K., "Why the Debt Cannot be Paid", Third World Guide 91/92, p. 95.

BRÉSIL, Banque centrale du, Programme économique du Brésil, Vol. 29, juin 1991.

BULOW, Jeremy, et Kenneth Rogoff, "Cleaning up Third World Debt without Being Taken to The Cleaners", Journal of Economic Perspectives, Vol. 4, No 1, hiver 1990, pp. 31-42.

CHAMBRE DES COMMUNES, L'avenir du monde et les intérêts du Canada dans le dossier de l'endettement du Tiers Monde. Comité permanent des Affaires extérieures et du Commerce international, juin 1990

CLARK, Joe, Réponse du gouvernment au rapport du Comité permanent des Affaires extérieures et du Commerce international, Ottawa: Affaires extérieures et Commerce international Canada, novembre 1990.

CLARK, John, et John Denham, "Debt Relief Proposal from the British Government" (document d'information et de suivi), polycopié: sans date.

CLINE, William, International Debt: Systemic Risk and Policy Response, Mass.: MIT Press, pour l'Institute of International Economics, 1984.

CUDDINGTON, John T., "The Extent and Causes of the Debt Crisis of the 1980s" in Dealing with the Debt Crisis, pp. 15-42.

CULPEPER, Roy, Growth and Adjustment in Smaller Highly Indebted Countries: An Overview, Ottawa : Institut Nord-Sud, 1991.

____ "The Brady Plan: Debtors and Doubts" (Discours prononcé devant le Comité permanent des Affaires extérieures et du Commerce international (Chambre des Communes), 12 octobre 1989). In Speech, Ottawa : Institut Nord-Sud.

____ The Debt Matrix, Ottawa : Institut Nord-Sud, avril 1988.

DELAMAIDE, Darrel, Debt Shock: The Full Story of the World Credit Crisis (édition canadienne), Toronto : Lester and Orphen Denny Ltée, 1984.

DORNBUSCH, Rudiger, et Stanley Fischer, "Third World Debt", Science, 234 (novembre 1986), pp. 836-41.

EICHENGREEN, Barry, et Richard Portes, Debt and Default in the 1930s: Causes and Consequences. In Document de discussion du CEPR No 73, Centre for Policy Research, 1985.

GREEN, R. S. "Unmanageable - Toward Sub-Saharan African Debt Bargaining?". In Stephany Griffith-Jones, Managing Third World Debt (voir plus loin).

GRIFFITH-JONES, Stephany, éd. Managing World Debt, Wheatsheaf: Harvester et New York: St. Martin's Press, 1988.

GRIFFITH-JONES, Stephany, avec Rolph van der Hoeven, "Debt — The Unwanted Heritage of Today's Children". In Document de discussion No 280. Sussex: Institute of Development Studies, novembre 1990.

GRIFFITH-JONES, Stephany, avec Ennio Rodriguez, éd., Tangled Webs: Cross-Conditionality, Banking Regulation and Third World Debt (à paraître).

HOLTZ, Uwe, et Jan Tinbergen, "G-7 Opportunity: A New World for the Third World", International Herald Tribune, 13-14 juillet 1991.

KAMM, Thomas, "There is Life after Debt", The Globe and Mail, 3 septembre 1991, p. B6.

KILLICK, Tony, et Matthew Martin, "African Debt: The Search for Solutions", ONU, Africa Recovery Programme, Document d'information No 1, juin 1989.

KINDLEBERGER, Charles P., Manias, Panics and Crashes: A History of Financial Crises, New York: Basic Books Inc., 1978.

MARQUES MOREIRA, Marcilio, "Management of the Debt Situation and Medium-Term Balance of Payments Prospects of Developing Countries" (Mémoire au Comité intérimaire), polycopié, 12 octobre 1991.

MILLER, Morris, Resolving the Global Debt Crisis. In PNUD — Document de discussion sur les politiques, New York: Programme des Nations unies pour le développement, 1989.

MULFORD, David, Debt Reduction, Debt-Service Reduction, and New Money. In Alternative Solutions to Developing-Country DEbt Problems, Ed Dornbusch, R; Makin, J; Zlowe, D. University Press of America, p. 97-103, 1989

NATIONS UNIES, Dette: crise pour le développement, Nations unies, Département d'information publique, 1990.

O'REILLY, Brian, "Cooling Down the World Debt Bomb", Fortune, 20 mai 1991.

OTTAWA CITIZEN, "Rich Countries Urged to Move Quickly on Third World Debt", 16 décembre 1991, p. B12.

PATTERSON, Alan, "Debt for Nature Swaps and the Need for Alternatives", Environment, Vol. 32, No 10, décembre 1990, pp. 4 ff.

PEARSON, Lester B., président, et coll., Partners in Development; Rapport de la Commission sur le développement international, New York, Washington et Londres : Praeger Publishers, 1969.

PÉROU, République du, "The Path to Modernization: the Structural Reforms and Economic Stabilization Programmes - Financial Requirements 1991-1992." (Préparé pour les membres du groupe de soutien). Polycopié, août 1991.

REUTERS, Agence de presse, "Latin America Bound for Recovery: Bankers – End of Debt Crisis in Sight", The Globe and Mail, 2 octobre 1991, p. B4.

RODRIGUEZ, Ennio, "Costa Rica: A Quest for Survival". In Stephany Griffith-Jones, 1988.

ROTBERG, Eugene H., Towards a Solution to the Debt Crisis, New York: Merril Lynch, mai 1988.

SCHULER, Robert, et Paul David Dunn, The Power of being Debt-Free: How Eliminating the National Debt Could Radically Improve Your Standard of Living, Nashville, Camden et New York: Thomas Nelson, Publishers, 1985.

SEVIGNY David, "The Paris Club: An Inside View. INSTITUT NORD-SUD, Ottawa, 1990.

UGARTECHE, Oscar, "Peru: The Foreign Debt and Heterodox Adjustment Policy under Alan Garcia". In Stephany Griffith-Jones, 1988.

UNICEF, "Debt Relief for Children", sans date.

____ "Debt Relief for Children: A Pioneering Experience in Sudan", sans date.

____ "Debt Relief for Children: An Information Note", E/ICEF/1991/CRP.4, 1 mars 1991.

Responsables de la publication

La présente publication a été préparée avec l'aide de Philip English, administrateur de programme, Politique économique, CRDI, et de David Glover, directeur associé, Politique économique, CRDI.

Recherche et rédaction: Frank A. Campbell, journaliste indépendant, pour le Programme d'information publique, CRDI.

La collection Quête d'avenir s'adresse à un public informé d'observateurs intéressé par les grandes questions de développement international. Les textes tentent de susciter la réflexion sur des questions touchant la recherche et le développement. Quête d'avenir expose les défis auxquel le Sud et le Nord sont confrontés, décrit les enjeux et donne au lecteur des éléments d'information pour mieux comprendre le monde en développement.